Zainal Abidin Bagir
Robert W. Hefner
Ihsan Ali-Fauzi

# MENGELOLA KERAGAMAN DAN KEBEBASAN BERAGAMA

## Sejarah, Teori dan Advokasi

Buku Pertama

**Mengelola Keragaman dan Kebebasan Beragama di Indonesia:**
Sejarah, Teori dan Advokasi


**Penyunting:** Zainal Abidin Bagir

**Penulis:**
Robert W. Hefner
Ihsan Ali-Fauzi

**Desain cover dan layout:** Imam Syahirul Alim
viii x 128 halaman; ukuran 15 x 23 cm
ISBN: 978-602-17781-5-9

Program Studi Agama dan Lintas Budaya
(Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS)
Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada,
Jl. Teknika Utara, Pogung.
Telp/Fax: 0274 544976.
www.crcs.ugm.ac.id; Email: info@crcs.ugm.ac.id

## Daftar Isi:

## Pengantar

Buku ini adalah buku pertama dari serial penerbitan mengenai advokasi pluralisme; buku keduanya terbit pada saat yang sama, dan akan disusul dengan penerbitan beberapa tulisan lain meskipun mungkin tak seluruhnya dalam format buku (sebagian akan ditampilkan di laman crcs.ugm.ac.id). Penerbitan ini merupakan bagian dari beberapa aktifitas yang dijalankan oleh Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, UGM, khususnya selama lima tahun terakhir ini.

Buku pertama ini terutama melihat beberapa isu konseptual terkait dengan bagaimana memahami situasi pengelolaan keragaman Indonesia saat ini, pembahasan mengenai beberapa konsep yang relevan, dan upaya yang agak menyeluruh meskipun singkat untuk membuat bingkai guna memahami kerja-kerja advokasi untuk pluralisme dan kebebasan beragama di Indonesia, khususnya selama beberapa tahun terakhir. Buku kedua yang terbit pada waktu bersamaan merupakan refleksi dari beberapa pengalaman advokasi. Salah satu isu spesifik yang ingin dingkat di buku kedua itu adalah perbedaan dan mungkin juga ketegangan di antara beberapa ragam advokasi.

Bab-bab di buku ini maupun buku kedua, yang hampir semuanya berasal dari makalah-makalah untuk berbagai forum, memang tak sepenuhnya direncanakan sejak awal sebagai buku, dan sebetulnya hanyalah satu bagian kecil dari Pluralism Knowledge Programme (PKP) yang telah berjalan sejak tahun 2008. PKP merupakan kolaborasi empat pusat akademik di India, Indonesia, Uganda, dan Belanda. Apa yang disebut isu-isu keragaman itu juga mungkin muncul secara berbeda-beda di masing-masing negara tersebut (dan sesungguhnya di amat banyak negara lain pada tahun-tahun terakhir ini), namun juga memiliki kemiripan. Di Indonesia, PKP dijalankan oleh Program Studi

Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada. PKP telah mengadakan beberapa konperensi, workshop, penelitian dan penerbitan buku.

Program kolaborasi empat negara ini bukanlah program advokasi langsung, namun juga bukan program penelitian semata-mata. Yang ingin diupayakan adalah mencoba membangun jembatan di antara kalangan akademik dan praktisi di organisasi-organisasi masyarakat sipil yang tak selalu bertemu, meskipun sama-sama memiliki keprihatinan terkait isu-isu keragaman. Salah satu tujuan penting dari pertemuan itu adalah upaya menilai ulang pemahaman atas isu-isu tersebut dan refleksi atas advokasi pluralisme.

Selain Bab 1, bab-bab lainnya terkait dengan PKP secara berbeda-beda. Robert Hefner (penulis Bab 2) sempat memberikan satu dari serangkaian kuliah umum yang diselenggarakan sebagai bagian dari PKP pada tahun 2009 di Yogyakarta. Bab 2 di buku ini tidak berasal dari kuliah umum itu, meskipun beberapa temanya telah diangkat di sana, namun dari makalah lebih baru yang dipublikasikan pada 2013 dalam bahasa Inggris; dalam versi yang dimuat di buku ini, Hefner menambahkan beberapa paragraf. Ihsan Ali-Fauzi menyumbangkan dua bab (Bab 3 dan 4) yang awalnya adalah satu tulisan panjang yang dipresentasikan dalam konferensi mengenai tantangan dan peluang pluralisme kewargaan di Indonesia yang dilaksanakan pada 2011.

Meski tak direncanakan sejak awal, kami merasa bahan-bahan tertulis tersebut ternyata amat penting dan membantu. Inilah yang mendorong niat untuk menyunting dan membukukan makalah-makalah itu. Kami berharap bahan-bahan ini, yang hampir semuanya telah sempat direvisi secara cukup ekstensif, dapat bermanfaat untuk lebih banyak pembaca.

Pada 2008 kami memulai program ini dengan sebuah studi pemetaan sederhana yang hanya berupaya melihat literatur mengenai gagasan pluralisme di Indonesia selama 10 tahun sejak 1998. Setelah itu, setiap tahun kami menerbitkan *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia*, yang menjadi sumber lebih akurat untuk memahami dan memetakan peristiwa-peristiwa—bukan hanya gagasan—terkait pluralisme, pada setiap tahun. Bersamaan dengan itu, ada beberapa

upaya kerjasama dengan LSM untuk melakukan penelitian bersama. Yang terakhir adalah pelaksanaan Sekolah Pengelolaan Keragaman yang pada tahun 2013 telah berlangsung dua kali.

Ucapan terimakasih atas terbitnya buku ini harus disampaikan khususnya kepada para penulis yang telah dengan serius memenuhi ajakan menulis dan melakukan beberapa revisi penting. Secara lebih umum, atas terlaksananya PKP, kami harus menyampaikan terimakasih kepada mitra-mitra CRCS yang bekerja bersama kami selama lima tahun terakhir ini untuk PKP. Tiga mitra yang menjalankan PKP di luar Indonesia adalah Center for the Study of Culture and Society, India; Cross-cultural Foundation, Uganda; dan Kosmopolis Institute, University for Humanistics, Belanda. Kolaborasi empat negara ini didukung oleh Hivos, Belanda.

Di Indonesia, dalam perjalanan lima tahun itu, kami telah bertemu dengan ratusan orang, dan mungkin tak kurang dari 100 lembaga yang dengan satu atau lain cara perhatian pada isu-isu keragaman ini. Terlalu banyak untuk menyebutkan semuanya, namun mereka bisa dikenali dari sumbangan-sumbangan yang akan muncul dalam beberapa tulisan yang akan diterbitkan sebagai buku atau secara elektronik.

Meskipun demikian, khususnya terkait dengan buku ini, kami secara khusus ingin mengucapkan terima kasih atas kontribusi Institut KAPAL Perempuan. Pertama, melalui partisipasi Yanti Muchtar (Ketua Dewan Eksekutif Institut KAPAL Perempuan) sebagai salah satu anggota tim regional PKP yang terlibat aktif dalam mengkonsep PKP sejak awal 2009 sampai 2011. Kedua, adalah kesediaan Institut KAPAL Perempuan untuk turut merancang dan menjalankan konperensi dan workshop program pada tahun 2011. Tiga tulisan dalam buku ini dan buku kedua berasal dari konperensi tersebut dan serial refleksi aktifis yang dimuat dalam laman CRCS berasal dari workshop tiga hari yang mengikutinya (dan nanti akan diperkaya dengan tulisan-tulisan lain). Secara lebih khusus, kami juga ingin mengapresiasi Alm. Ulfa Hidayati, aktifis KAPAL Perempuan, yang meninggal pada bulan Juni 2013, yang ikut aktif pada konperensi dan workshop tahun 2011 itu dan telah menyumbangkan esainya untuk serial refleksi aktifis di laman CRCS.

Pada tahun 2011 Yanti Muchtar mundur untuk melanjutkan studinya, digantikan Nia Sjarifudin (ANBTI) yang sejak itu membantu

kami sampai saat ini. Di masa awal itu, anggota tim yang lain adalah Ahmad Suaedy (The Wahid Institute), yang kemudian harus mundur karena melakukan serangkaian penelitian di luar negeri; Farid Wajidi (LKiS Yogyakarta), Trisno Sutanto (Madia), dan Ari Dwipayana (FISIPOL, UGM). Selain penulis sendiri, dari CRCS yang sudah terlibat sangat intensif sejak awal adalah Mustaghfiroh Rahayu, dan dalam lebih dari setahun terakhir ini adalah Mohammad Iqbal Ahnaf. Tanpa bantuan mereka semua PKP pasti tidak akan cukup berhasil. Untuk itu penulis mengucapkan banyak terimakasih atas kerjasama yang baik dalam rentang waktu yang cukup lama ini.

**Zainal Abidin Bagir**

Program Studi Agama dan Lintas Budaya,
Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada

# Bab 1
# Memetakan Masalah dan Advokasi untuk Keragaman Agama

*Zainal Abidin Bagir*

Buku ini (dan buku kedua dalam serial ini) adalah salah satu hasil dari serangkaian perbincangan mengenai pluralisme selama beberapa tahun terakhir ini. Kegelisahan awalnya dilahirkan oleh munculnya kecenderungan meningkatnya identitas keagamaan dalam banyak sektor segera setelah perubahan besar di Indonesia pada 1998, dan evolusinya dalam 15 tahun terakhir ini. Meningkatnya identitas keagamaan adalah gejala global yang tak harus bermakna negatif, dan sudah lazim dianggap sebagai fakta yang harus diterima; yang menjadi keresahan adalah ketika ia menimbulkan ketegangan yang bahkan dalam makin banyak kasus menjadi kekerasan—lebih jauh lagi, ketika ia tak direspon dengan baik.

Di tahun-tahun awal itu, konflik antar komunitas agama, yang telah menunjukkan kecenderungan meningkat sejak beberapa waktu sebelumnya, meledak dalam beberapa konflik komunal besar antara Muslim dengan Kristen di Ambon dan Poso; debat mengenai syariah dalam konstitusi, yang banyak orang berpikir telah selesai, muncul lagi ketika ada peluang amandemen UUD 1945; bersama desentralisasi, "perda syariah" di daerah-daerah menjadi marak; di tingkat nasional pun kelompok-kelompok agama tampil dengan cukup asertif, berpartisipasi untuk mempengaruhi perumusan beberapa UU; yang juga cukup mewarnai tahun-tahun awal itu adalah maraknya tindakan terorisme, juga dalam skala yang besar, yang mentarget tempat-tempat umum, khususnya di Bali dan Jakarta.

Beberapa dari kecenderungan itu masih terus berlangsung hingga kini, 15 tahun setelah Reformasi. Sebagiannya bermetamorfosa menjadi

tren yang berbeda. Tampak juga telah ada beberapa pergeseran, selain munculnya beberapa kecenderungan lain dalam situasi kehidupan berbangsa dan beragama di Indonesia. Kini mungkin kita juga telah dapat memilah peristiwa-peristiwa dan kecenderungan dalam 15 tahun terakhir itu ke dalam beberapa periode sejarah.

Namun sebagaimana tampak dalam judulnya, buku ini *bukan* terutama ingin memetakan 15 tahun situasi pluralisme di Indonesia, tapi mencoba merefleksikan aktifitas advokasi untuk pluralisme dalam rentang waktu ini. Tentu sedikit banyak itu harus dimulai dengan memahami apa yang kini sedang terjadi. Bab pendahuluan ini akan mencoba memulai dengan pemetaan itu secara amat singkat, sedangkan diskusi lebih mendalam akan sebagiannya muncul di Bab 2 (Robert Hefner), yang memberikan survey lanskap sejarah mengenai pengelolaan keragaman di Indonesia sejak masa penjajahan hingga saat ini; dan Bab 4 (Ihsan Ali-Fauzi) secara lebih detail memaparkan situasi khas masa transisi demokrasi Indonesia beserta tantangannya. Penerbitan *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia* yang terbit rutin sejak 2008 (CRCS-UGM) sedikit banyak dapat menjadi sumber pemetaan dengan pembahasan mengenai peristiwa-peristiwa secara lebih detail dalam lima tahun terakhir.

## "Pluralisme" dan "Kebebasan Beragama": Semantik, Sejarah, dan Implikasi bagi Advokasi

Sebelum bergerak lebih jauh, ada dua istilah kunci yang banyak digunakan dan muncul di judul buku ini yang perlu dijernihkan. Pembahasan kedua istilah kunci ini tidak hanya dimaksudkan sebagai penjelasan semantik semata, tapi sebetulnya telah secara langsung membingkai buku ini, dan mengandung asumsi-asumsi yang cukup spesifik, yang tentu boleh diperdebatkan, dan karenanya argumen-argumennya perlu dipaparkan. Bukan hanya itu, sebagaimana tampak juga dalam tulisan Robert Hefner di buku ini, dalam perdebatan di Indonesia, istilah-istilah ini juga memainkan peran yang berbeda dalam sejarah agama di Indonesia, setidaknya setelah kemerdekaan. Jadi ini sebagiannya adalah juga soal sejarah wacana pluralisme dan kebebasan beragama di Indonesia. Lebih jauh, pemahaman mengenai ideal yang dicitakan oleh konsep-konsep ini juga memiliki implikasi dalam advokasi yang dijalankan.

Ada dua istilah kunci yang sering disebut di sini, "pluralisme" dan "kebebasan beragama dan berkeyakinan" (terkadang disebut lebih singkat "kebebasan beragama"). Mengapa menyebut kedua istilah ini, tidak hanya salah satunya, dan mengapa sering bersamaan?

Selama beberapa tahun terakhir ini, setiap menyebut kata "pluralisme", kita masih harus agak berpanjang lebar. Buku ini (dan beberapa buku serial yang diterbitkan CRCS) menggunakan istilah "pluralisme kewargaan" yang menekankan pada sistem politik atau tata kelola yang mengakui, menghargai, dan mengakomodasi keragaman sampai tingkat tertentu. Ini bisa dikontraskan dengan pluralisme teologis yang terkait dengan sikap (individu) terhadap klaim kebenaran agama-agama yang berbeda atau bahkan bertentangan, ataupun pandangan mengenai keselamatan para pemeluknya. Di antara unsur terpenting ide pluralisme kewargaan adalah kebijakan negara (baik pada tingkat pusat atau lokal, mencakup konstitusi, UU, dan regulasi-regulasi lain) maupun konsensus sosial di tingkat masyarakat untuk merespon perbedaan dan menyelesaikan gesekan-gesekan antarkomunitas yang miscaya timbul akibat perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Salah satu kritik yang pernah diajukan untuk penggunaan istilah "pluralisme kewargaan" seperti di atas adalah bahwa istilah itu pada akhirnya sama saja dengan pluralisme yang didefinisikan MUI pada tahun 2005 dan yang, konon, sudah jelas haramnya; lebih jauh, bahwa penggunaan istilah itu sekadar taktik gampangan untuk menghindari penolakan akibat stigmatisasi atas "sepilis" (trio isme sekularisme-pluralisme-liberalisme yang dianggap satu paket tak terpisahkan) yang diharamkan MUI.[1] Keberatan ini sulit dijawab jika tak ada argumen lebih lanjut; sedangkan argumen penggunaan "pluralisme kewargaan" sudah dijelaskan cukup panjang lebar, bersama dengan istilah-istilah lain seperti "multikulturalisme". (Bagir 2011, Bab 1) Penting pula dicatat bahwa sebelum tahun 2005, "pluralisme" telah menjadi kosa-kata yang lazim dipakai, meskipun dengan beragam makna yang tak selalu sama, bahkan di kalangan pembuat kebijakan di Kementrian Agama. Dalam fatwanya, MUI mendefinisikan istilah itu secara sangat spesifik sebagai suatu sikap teologis (dan dengan demikian menjadi persoalan keimanan).

1 Mengenai paket tri isme "sepilis", lihat pembahasan singkat di Bagir (2010) yang menganggap menjadikan tiga pandangan itu dalam satu paket dapat problematis, karena, misalnya, pluralisme bisa saja bertentangan dengan sekularisme, dan tak harus menjadi bagian liberalisme.

Secara singkat saja, bisa dikatakan bahwa pluralisme yang dimaksudkan di atas bukanlah mengenai keyakinan teologis atau filosofis individu seperti diisyaratkan dalam fatwa MUI atau pendukungnya (bahwa semua agama sama, semua agama sama-sama benar, atau semua pemeluk agama sama-sama bisa selamat di hari akhir nanti). Tapi juga ini *tidak* berarti "pluralisme sosiologis" seperti yang sering disebut beberapa tokoh, utamanya Hasyim Muzadi yang sering menyampaikan ini dalam beberapa forum. Baginya, "pluralisme sosiologis" tidak mencampuradukkan teologi beberapa agama, dan karenanya lebih setia terhadap masing-masing agama, serta lebih cocok untuk situasi Indonesia yang beragama dan banyak agamanya. Dalam urusan teologis dan ritual setiap agama berjalan sendiri-sendiri, tapi dalam hubungan kemasyarakatan mereka bisa bersatu.[2] Dalam artian itu, "pluralisme sosiologis" juga masih menyangkut sikap individual. Sedangkan ide pluralisme kewargaan tidak dimaksudkan untuk dinisbahkan pada (sikap atau pandangan) individu ataupun kelompok masyarakat, namun lebih menyangkut tata kelola sosial-politik.[3]

Lalu, setelah menggunakan "pluralisme", mengapa masih juga menggunakan istilah "kebebasan beragama dan berkeyakinan"? Di sini istilah ini adalah istilah spesifik yang mengacu pada konsep yang muncul dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) dan beberapa instrumennya yang menjadi bagian dari hukum internasional, beberapa di antaranya telah diratifikasi dan menjadi bagian dari UU Indonesia.[4] Meskipun dalam UUD 1945, yang ditulis tiga tahun sebelum DUHAM dideklarasikan oleh PBB, telah ada ide mengenai kebebasan beragama, pemahamannya hari-hari ini mengacu

2 Lihat misalnya http://www.nu.or.id/a,public-m,dinamic-s,detail-ids,1-id,20860-lang,id-c,warta-t,Hasyim+Luruskan+Konsep+Pluralisme-.phpx (3 Januari 2010); lihat juga keterangannya kepada media dalam kesempatan lain, setahun berikutnya: http://www.jurnas.com/news/26275/Pluralisme_Sosiologis_Cocok_untuk_Indonesia/1/Sosial_Budaya/Humaniora (19 April 2011)

3 Di sini mungkin muncul satu pertanyaan lain: apakah dan sejauh mana ide pluralisme kewargaan yang didefinisikan seperti di atas mengandaikan suatu sikap teologis? Dalam tipologi pluralisme teologis, biasanya digambarkan adanya spektrum sikap teologis atau pandangan filosofis mulai dari pluralis, inklusif, sampai eksklusif. Dapatkah seorang yeng berteologi eksklusif menerima pluralisme kewargaan? Jawaban singkatnya adalah "dapat". Yang jelas disyaratkan adalah, misalnya, mengakui hak semua orang (sebagai warga negara) di suatu negara sebagai setara; bahwa keberagamaan seseorang tak mengurangi atau menambah apapun dalam status kewarganegaraannya, hak-hak sipil, politik dan ekonomisnya. Suatu sikap teologis eksklusif bertentangan dengan ide pluralisme kewargaan *jika* sikap itu berimplikasi pada tertutupnya kemungkinan penerimaan kewarganegaraan yang setara. Untuk pembahasan lebih jauh, lihat Bagir, "Democracy, Pluralism and Conservative Religion" (2014, akan terbit).

4 Pembahasan lebih lanjut ada di Bab 3 (Asfinawati) di Buku Kedua serial ini.

pada dokumen-dokumen di atas; khususnya setelah amandemen UUD 1945 yang kedua pada tahun 2000, yang memasukkan pasal-pasal khusus mengenai HAM (pasal 28 A-J).

Dengan demikian, ide ini cukup spesifik, dan Indonesia telah mengikatkan diri pada hukum internasional untuk mentaatinya. Karenanya keliru jika, misalnya, ada keberatan bahwa mereka yang memperjuangkan ide kebebasan beragama dan berkeyakinan atau menggunakan argumen HAM secara lebih luas, dikatakan sebagai menginginkan kebebasan yang "sebebas-bebasnya" atau tanpa batas. Ide ini cukup spesifik, cara dan lingkup pembatasannya pun cukup spesifik, didukung dokumen-dokumen tertulis yang disepakati negara-negara pendukungnya. Namun yang lebih penting, pada akhirnya mendasarkan argumen atau advokasi pada HAM berarti juga mendasarkan pada UU dan Konstitusi Indonesia sendiri.

Mengungkapkan pandangan di atas bukanlah berarti upaya untuk memotong debat atau kritik atas ide HAM maupun pelaksanaannya. Selama 60 tahun ini debat dan kritik tak pernah berhenti dan tentu itu bagus-bagus saja, mulai dari pendekatan relatifis budaya yang menganggap bahwa HAM tak universal, debat mengenai "nilai-nilai Asia" yang sempat populer di kalangan para pemimpin otoriter Asia di era 1990an, sampai kritik kaum post-kolonial hari-hari ini mengenai politik kebebasan. Di Buku Kedua dari serial ini pun ada diskusi mengenai keterbatasan pendekatan HAM, bagaimana menempatkan pendekatan ini di antara pendekatan lain, dan sebagainya. Yang dikritik di sini bukanlah kritik atau debat mengenai HAM, namun sikap mengabaikan HAM atau wacana kebebasan yang terlalu mudah dan *gebyah-uyah* (*sweeping*). Bagaimana pun, HAM telah menjadi bagian dari kesepakatan bernegara Indonesia.

Terakhir, apa hubungan pluralisme dan kebebasan beragama dan berkeyakinan? Dari diskusi mengenai masing-masing istilah kunci di atas, sudah tampak bahwa keduanya berbicara dalam lingkup berbeda. Dapat dikatakan bahwa jika pluralisme kewargaan berbicara mengenai pengelolaan keragaman (khususnya keragaman agama), maka HAM (termasuk instrumen-instrumennya yang lebih spesifik) adalah *salah satu* instrumen pengelolaan itu. "Kebebasan beragama dan berkeyakinan" sebagai bagian dari HAM disebut di banyak tempat di buku ini setelah pluralisme untuk mengisyaratkan posisi sentralnya dalam pengelolaan

keragaman di Indonesia, setidaknya sejauh menyangkut batasan legal ideal pluralisme kewargaan.

Tulisan Robert Hefner (Bab 2 buku ini) menunjukkan bahwa perdebatan di Indonesia pada masa awal kemerdekaan hingga dasawarsa yang lalu, bukanlah terutama mengenai kebebasan beragama (dalam artian liberalnya, dalam kerangka HAM), namun lebih pada bagaimana mengelola keragaman Indonesia dalam suatu kerangka kewargaan. Lebih jauh, Hefner juga menarik perhatian kita pada adanya perbedaan dalam argumen mengenai basis nilai-nilai yang mendasari HAM. Pemahaman umum memandang bahwa kebebasan beragama sebagai bagian HAM memiliki dasar nilai-nilai sekular-liberal seperti otonomi indivdual atau kesakralan keyakinan pribadi yang tak bisa dilanggar. Namun dalam sejarahnya di Barat sekalipun, dan juga di banyak negara lain hari-hari ini, ada wacana mengenai dasar non-sekular non-liberal dari kebebasan beragama. Dalam pembahasan berikutnya di bab itu, tampak bahwa kenyataan itu bukanlah suatu kebetulan, namun mencerminkan debat hebat mengenai agama dan negara yang marak sejak hari-hari di sekitar kemerdekaan Indonesia (dan sesungguhnya, tidak semuanya khas Indonesia, namun juga menjadi pengalaman beberapa negara, termasuk negara-negara Eropa).

Terakhir, perlu pula dicatat, pemahaman mengenai konsep-konsep yang dibahas di sini memiliki implikasi pada bagaimana advokasi untuknya dikonsepkan. Advokasi untuk suatu posisi teologis tentu berbeda dengan advokasi untuk suatu tata kelola negara yang baik; advokasi untuk kebebasan beragama yang setia pada instrumen-instrumen HAM belum tentu sama dengan advokasi yang menggunakan kerangka pluralis yang lebih luas.

### Memetakan isu-isu keagaman di masa transisi demokrasi

Pluralisme kewargaan adalah suatu ide mengenai pengelolaan keragaman agama. Dalam artian ini, ada dua karakternya yang saling terkait, yaitu hadirnya agama di ruang publik dan bahwa dalam ruang publik yang satu, ada beragam agama yang muncul. Masalah-masalah yang muncul bisa terkait dengan hubungan antara suatu komunitas agama dengan negara, ataupun antakomunitas agama.[5]

5 Untuk analisis lebih lanjut mengenai apa yang disebut sebagai "isu-isu keragaman", lihat Bagir (2011, Bab 1)

Pemetaan, atau pemilahan kelompok-kelompok masalah, penting dilakukan, betapapun tak sempurnanya (dan nanti akan ditunjukkan keterbatasannya), karena jika tidak, sulit menemukan sumber masalah yang beragam dan karenanya juga sulit menemukan solusi yang tepat. Dalam analisis di atas, sumber utama dari apa yang disebut sebagai "isu-isu keragaman" adalah menguatnya ekspresi identitas keagamaan di ruang publik. Tapi analisis umum ini mencakup begitu banyak hal berbeda, ekspresinya amat berbeda, dengan sasaran berbeda.

Kehadiran simbol-simbol suatu agama di ruang publik bersama (contoh sederhananya adalah kehadiran *banner* Asma'ul-Husna di jalan-jalan di beberapa wilayah mayoritas Muslim, atau penempatan salib-salib besar di kota-kota bermayoritas Kristen) tampak berbeda dibandingkan pengusiran jemaat suatu gereja dari tanah yang menjadi hak legalnya, atau pengusiran komunitas non-mainstream dari kampungnya. Semuanya adalah upaya mendominasi ruang publik, dengan menyingkirkan 'yang lain'; ada pula karakteristiknya yang sama, misalnya bahwa isu-isu di atas kerap dipergunakan oleh para pemimpin, khususnya di daerah, dan khususnya di waktu-waktu di sekitar Pilkada, untuk membolisasi dukungan demi perolehan suara dan. Meskipun demikian, modus dan sasarannya (dalam banyak hal juga pelakunya) berbeda-beda dan karenanya mungkin perlu diperlakukan secara berbeda pula.

Tanpa upaya pemetaan, sebagian analisis cenderung amat simplistik, misalnya menisbahkan semua masalah pada "intoleransi", ketika sebetulnya ada struktur hukum yang keliru, yang lebih merupakan tanggung jawab negara ketimbang masyarakat. Di sisi lain, ada hal-hal yang tampaknya tak perlu menjadi urusan negara, dan sebaiknya diselesaikan dengan mengembangkan mekanisme pembuatan konsensus di masyarakat, atau memupuk toleransi individu dan kelompok-kelompok agama. Pemetaan diharapkan dapat mengidentifikasi karakter-karakter utama masalah meskipun, sekali lagi, tak pernah sempurna. Tanpa berupaya memberikan gambaran komprehensif, dalam perjalanan sejarah Indonesia di masa transisi demokrasi sejak 1998, yang menjadi fokus buku ini, sudah dapat dipetakan beberapa masalah utama yang kerap muncul.[6]

6 Pemetaan ini sebagiannya muncul dalam perkembangan penerbitan *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia* yang diterbitkan Program Studi Agama dan Lintas Budaya (CRCS-UGM) sejak 2008.

*Pertama*, isu-isu terkait ***kebijakan publik.*** Yang cukup menonjol di tahun-tahun awal setelah 1998 adalah perdebatan yang muncul ketika UUD 1945 diamandemen, ketika sebagian kalangan politik Muslim memunculkan kembali isu Piagam Jakarta. Setelah kegagalan itu, upaya mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dibuat tak berhenti. Tren belakangan terjadi di setidaknya dua arah sekaligus. *Pertama*, upaya mempengaruhi kebijakan nasional secara tidak langsung (misalnya perdebatan menyangkut beberapa UU yang mempolarisasi kelompok-kelompok keagamaan seperti UU Sisdiknas, UU Anti-pornografi, Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama yang menyangkut pendirian rumah ibadah, SKB tentang Jemaat Ahmadiyah Indonesia), maupun yang lebih menyangkut Muslim (seperti UU Zakat, RUU Jaminan Produk Halal). Kebijakan nasional lain menarik perhatian bukan hanya kelompok Muslim tapi juga kelompok-kelompok agama lainnya (seperti UU Kesehatan, khususnya menyangkut aborsi, UU Administrasi Kependudukan, *judicial review* UU Pencegahan Penodaan Agama, dan RUU Kerukunan Umat Beragama). *Kedua*, kebijakan ada tingkat daerah, misalnya perda-perda yang disebut sebagai "bernuansa syariah", maupun yang sempat muncul namun tak berjalan lebih jauh, "perda Injili". Menyangkut yang belakangan, Aceh adalah kasus khusus.

Debat-debat atas beberapa undang-undang maupun regulasi lain itu cukup panas, namun secara umum dapat dikatakan tanpa kekerasan. Ini berbeda dengan beberapa isu keragaman lain yang menimbulkan kekerasan, termasuk kekerasan fisik dengan korban yang cukup besar, sebagaimana dibahas di bawah. Meskipun demikian, harus juga dikatakan bahwa beberapa kebijakan publik yang mendasar, seperti akan dibahas di bawah, telah menjadi legitimasi perbuatan kekerasan terhadap komunitas-komunitas tertentu, misalnya Ahmadiyah, Syiah, dan kelompok penghayat, dan ada juga implikasi hilangnya hak-hak sipil yang mendasar terkait dengan kelahiran, kematian, pendidikan, hingga pencarian sumber penghidupan yang layak.[7]

---

7 Contoh paling jelas menyangkut komunitas penghayat kepercayaan, "agama-agama non-resmi", dan Ahmadiyah. Sebagian dari mereka tak bisa mendapatkan akte kelahiran anaknya, yang berimplikasi lebih jauh lagi hingga ke masa depan anak, ketika bersekolah tak mendapatkan pendidikan agama sesuai yang disyaratkan UU, Ketika kawin tak bisa dicatat (dengan implikasi pada anak generasi berikutnya), bahkan, setelah meninggal dunia, sempat ada kasus dilarang dikubur di tempat-tempat tertentu. Lihat Kertas Posisi *Menuntut Pemenuhan Hak-hak Konstitusional Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa,* yang didusun Trisno S. Sutanto, M. Choirul Anam, Aa Sudirman, Engkus Ruswana, Dewi Kanti, diterbitkan oleh Human Rights Working Group, 2011,

*Kedua*, ***terorisme*** atas nama agama juga muncul lebih sering. Meskipun sejak 1998 beberapa pemboman terjadi setiap tahunnya, yang benar-benar mengguncang dan cukup besar terjadi setiap tahun, di tahun-tahun 2002 (Kuta, Bali), 2003 (Hotel JW Mariott, Jakarta), 2004 (Kedubes Australia, Jakarta), 2005 (Jimbaran dan Kuta, Bali). Setelah 2005 relatif tak ada kejadian pemboman besar lagi, meskipun di beberapa tempat (termasuk tahun 2009 di Jakarta) masih ada. Banyak analis melihat bahwa gerakan terorisme ini sudah amat melemah, meskipun tak bisa dikatakan habis. Kredit penting diberikan kepada polisi yang berhasil membongkar jaringan teroris yang bertanggungjawab untuk kejadian-kejadian itu—meskipun cara penangannnya juga bukan tanpa kritik.

*Ketiga*, di tahun-tahun awal setelah 1998, beberapa ***konflik komunal*** antar komunitas agama meledak. Di antara yang paling menarik perhatian adalah konflik di Ambon, Maluku dan Poso, Sulawesi Tengah. Di tahun-tahun ini terjadi pula beberapa konflik komunal lain, di antaranya di Sampit, Kalimantan Tengah (2001) yang sifatnya lebih merupakan konflik etnis antara Dayak dan Madura. Konflik komunal ini dapat dikatakan juga telah berhenti; beberapa insiden yang amat potensial meledak menjadi konflik baru, ternyata dapat ditangani dengan cepat.

*Keempat*, ada ***dua isu utama*** sebagai sumber konflik antarkelompok-kelompok agama yang makin sering sejak tahun 2008. Yaitu, terkait dengan tuduhan atas penodaan agama dan kesulitan membangun rumah ibadah. Konflik jenis ini dalam banyak hal dapat dikatakan jauh lebih kecil ketimbang konflik-konflik komunal sejak awal Reformasi, namun tersebar di lebih banyak tempat (meskipun beberapa laporan mengidentifikasi daerah sekitar Jawa Barat sebagai tempat yang paling sering terjadi konflik jenis ini). Di antara beberapa isu yang menonjol dan tak terselesaikan selama bertahun-tahun, hingga menjadi perhatian dunia internasional, adalah terkait dengan Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), dan belakangan mengenai kelompok Syiah juga (khususnya di Sampang, Madura), GKI Taman yasmin, Bogor, KHBP Filadelfia. Beberapa rumah ibadah Muslim juga menjadi persoalan, namun dalam skala yang lebih kecil.

Jenis konflik terakhir ini memiliki banyak dimensi. Di sini ada persoalan regulasi yang dianggap menjadi salah satu sumber persoalan,

ada persoalan intoleransi beberapa kelompok yang dimobilisasi oleh ormas-ormas keagamaan tertentu dengan memenfaatkan celah-celah yang dibuka oleh regulasi tersebut, juga, yang tampak amat jelas, penegakan hukum yang amat lemah; dalam beberapa kasus, potensi konflik menjadi terealisasi terkait dengan peristiwa pemilihan kepala daerah yang menggunakan isu-isu tersebut untuk menggalang dukungan politik elektoral. Dua regulasi terkait itu adalah UU Pencegahan Penodaan Agama (dan Pasal 156A KUHP), dan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agama yang di antaranya menyangkut pendirian rumah ibadah.

Terlepas dari penilaian apakah regulasi yang ada memang amat buruk dan menjadi *sebab* konflik—telah ada beberapa penelitian mengenai ini—yang penting dilihat adalah kecenderungan intoleransi sebagian kelompok yang tampak menemukan salurannya melalui regulasi-regulasi itu, dan secara sadar menggunakannya sebagai legitimasi bagi tindakan main hakim sendiri. Di sisi lain, bahkan ketika regulasi dipenuhi (misalnya dalam kasus GKI Taman Yasmin dan HKBP Filadelfia, yang dimenangkan oleh pengadilan hingga ke tingkat Mahkamah Agung), tak berarti masalah selesai.

| Tabel 1. Isu-isu Keragaman |
|---|
| ***1. Kebijakan publik*** (Contoh: UU Pencegahan Penodaan Agama, UU Kesehatan, UU Pendidikan, UU Anti-Pornografi, UU Adminduk, Perber Menteri, SKB Ahmadiyah) |
| ***2.Teorisme atas nama agama*** (Contoh: Pemboman Kuta, Jimbaran, Mariott Jakarta) |
| ***3. Konflik komunal*** (Contoh: Konflik Ambon, Poso) |
| ***4.Konflik lokal dalam kasus-kasus spesifik*** (Contoh: Tuduhan penodaan agama, pendirian rumah ibadah) |

Dari pandangan sekilas berbagai jenis masalah keragaman di atas, adakah pola yang sudah dapat dikenali? *Pertama,* kekerasan dalam bentuk terorisme dan konflik komunal tampak telah melemah di sekitar tahun 2005. Jenis konflik kekerasan yang muncul setelah

itu adalah konflik kecil-kecil, namun lebih sering, dan terjadi di lebih banyak tempat.[8] Sedangkan dalam ranah kebijakan publik, pada tingkat nasional isu-isu baru masih terus muncul, sementara tren pembuatan perda bernuansa syariah sudah menurun dengan signifikan juga pada tahun-tahun itu. (Bush 2008)

*Kedua*, penting juga dilihat, meskipun di atas dicoba memilah isu-isu keragaman dalam beberapa kelompok, beberapa masalah yang muncul belakangan ini merupakan kombinasi dari beberapa jenis masalah itu. Kasus yang melibatkan komunitas Syiah Sampang, misalnya, sebagiannya adalah masalah antar kelompok masyarakat (bahkan bisa dikatakan masalah keluarga), namun lalu dipicu menjadi konflik antar kelompok yang keras (membawa korban harta benda dan korban jiwa), pemimpinnya (Tajul Muluk) dibawa ke pengadilan dengan tuduhan penodaan agama, proses legalnya pun sudah merambah semua tingkat, mulai dari Pengadilan Negeri sampai Mahkamah Agung, bahkan UU yang digunakan untuk mengadilinya digugat (salah satunya oleh Tajul Muluk sendiri) di Mahkamah Konstitusi. Contoh lain, kasus pemboman masjid di Cirebon dan gereja di Solo menunjukkan bagaimana modus yang digunakan adalah yang biasa digunakan dalam kasus terorisme, namun pelakunya adalah aktifis anti-Ahmadiyah, sasarannya rumah ibadah—bukan lagi kepentingan asing, seperti dalam bom bunuh diri di Bali dan Jakarta. (CRCS-UGM, 2012)

## Ketegangan dan Pergeseran Paradigma Advokasi di Indonesia

Dengan adanya cukup banyak ragam persoalan terkait keragaman agama sebagaimana didefinisikan di atas, diperlukan pula kejelasan dan kejelian mengkonstruksi strategi advokasi yang sesuai. Tanpa kejelasan seperti ini, terkadang tampak seperti ada anggapan sederhana bahwa semua masalah akan selesai dengan membuat semua orang menjadi “pluralis” atau toleran. Melanjutkan contoh yang digunakan di atas, penyebutan masalah utama keragaman di Indonesia sebagai

8 Lihat Ihsan Ali-Fauzi, Rudy Harisyah Alam, Samsu Rizal Panggabean, *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia* (1990-2008) Kerjasama Yayasan Wakaf Paramadina (YWP), Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik, Universitas Gadjah Mada (MPRK-UGM), The Asia Foundation (TAF), Jakarta, Februari 2009. Setelah periode yang diteliti itu, kesimpulan tentang konflik yang lebih kecil namun terjadi di banyak tempat, disimpulkan dari riset Institut Titian Perdamaian (sebagiannya dimunculkan dalam Tulisan Miqdad di Buku Kedua serial ini) dan serangkaian *Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia*, yang mulai terbit pada tahun 2008 sampai 2013.

“meningkatnya intoleransi”, misalnya, bisa jadi menyesatkan, karena mengandaikan bahwa sumber masalah ada pada sikap individual itu (toleran atau intoleran). Sikap seperti itu tentu amat berpengaruh, dan bisa serta perlu diupayakan untuk diubah; namun mungkin bukan di situ inti masalahnya, karena kapan pun dan dimana pun intoleransi ada. Jelas bahwa dalam banyak hal, masalahnya sebetulnya menyangkut juga struktur hukum dan implementasinya yang memberi peluang bagi realisasi sikap intoleran itu. Dalam kenyataanya, setiap masalah terkait keragaman agama di atas memiliki banyak dimensi, dan hanya bisa ditanggapi dengan baik dengan suatu strategi (atau kumpulan strategi) yang mempertimbangkan banyak dimensi itu.

Pada titik inilah muncul beragam strategi advokasi untuk pluralisme dan kebebasan beragama dan berkeyakinan, yang memenuhi tujuan-tujuan spesifik dalam gambaran besar problem keragaman Indonesia, sebagian bersinergi satu dengan lainnya, ada pula yang lebih efektif untuk tujuan tertentu dan tidak semuanya selalu efektif, bahkan terkadang mungkin bisa saling melemahkan. Dalam rentang 15 tahun terakhir ini saja telah tampak adanya perkembangan dalam tahap-tahapnya, ada beberapa kecenderungan yang meiliki karakter berbeda-beda.

Setidaknya ada beberapa tipe advokasi yang telah muncul terkait isu keragaman selama ini di Indonesia. *Pertama*, advokasi yang sifatnya jangka panjang dan memiliki sasaran peningkatan kesadaran atau pendidikan publik. Dari segi pendekatan atau materi advokasi, setidaknya ada dua jenis advokasi ini berdasarkan jenis argumennya. (i) Yang menekankan pada pengubahan sikap individu atau kelompok terhadap kelompok yang lain dengan *argumen tekstual keagamaan*, mengadvokasi sikap yang lebih inklusif terhadap the religious other, baik antar maupun intraagama. (ii) Yang memberikan penekanan pada *argumen sivik* (termasuk argumen kebebasan beragama dan berkeyakinan), dengan penekanan pada ide kewarganegaraan yang setara—tak peduli apakah keyakinan seseorang itu “sesat” atau tidak, termasuk dalam kategori suatu “agama” tertentu atau tidak—semua harus diperlakukan sebagai warga negara yang setara. Secara umum, kedua jenis advokasi itu bisa menggunakan beragam media dan metode, mulai dari kampanye, penelitian, penerbitan buku, dialog elit atau akar-rumput, *live-in* di suatu komunitas, dan sebagainya.

*Kedua*, advokasi kebijakan, yang menyasar kebijakan tertentu (misalnya, UU Penodaan Agama, UU Anti-Pornografi, UU Kesehatan, UU Zakat, RUU Produk Halal, juga regulasi-regulasi seperti peraturan pendirian rumah ibadah), yang bisa mengambil bentuk mulai dari melakukan lobi-lobi politik ke pemerintah ataupun parlemen, pengajuan suatu regulasi ke PUTN, sampai pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

*Ketiga*, advokasi yang lebih terpusat pada kasus, menyasar isu-isu yang lebih *immediate*. Setidaknya di Indonesia kita bisa melihat ada dua jenis advokasi ini. (i) Advokasi legal, khususnya litigasi, yang mengangkat kasus-kasus hukum tertentu, misalnya tuduhan penodaan agama terhadap individu-individu tertentu, baik perseorangan atau mewakili kelompok; atau kasus pendirian rumah ibadah. (ii) Advokasi yang disebut sebagai berbasis-kepentingan, seperti resolusi konflik atau mediasi untuk kasus-kasus konflik di masyarakat, yang sebabnya bisa beragam.

| Tabel 2. Lapis-lapis Advokasi |
|---|
| ***1. Pendidikan publik / peningkatan kesadaran:***<br>(i) Menggunakan *argumen keagamaan* untuk memupuk sikap inklusif terhadap *the religious others.*<br>(ii) Menggunakan *argumen sivik* tentang kesetaraan warga negara apapun pandangan dan keyakinan keagamaannya |
| ***2. Advokasi kebijakan:***<br>(i) *Advokasi kebijakan*, terhadap UU atau regulasi tertentu |
| ***3. Advokasi kasus spesifik:***<br>(i) *Advokasi legal* (litigasi, mediasi) atas kasus-kasus hukum tertentu (misalnya tuduhan penodaan agama, pembangunan rumah ibadah)<br>(ii) Advokasi *penyelesaian konflik* atas kasus-kasus konflik tertentu |

Pengelompokan jenis advokasi itu berbeda dari pengelompokan yang muncul di Bab 1 buku kedua (Rizal Panggabean) yang menyebut tiga pendekatan advokasi untuk penanganan konflik, yaitu yang berbasis

hak, berbasis kepentingan, dan berbasis kekuasaan. Dalam memetakan jenis-jenis advokasi di atas, tidak ada pretensi untuk membuat peta yang komprehensif. Ini lebih merupakan gambaran awal dan kasar, yang selanjutnya perlu dihaluskan, diidentifikasi siapa pelakunya, sasarannya, medianya, dan sebagainya. Perlu pula dilihat bahwa suatu gerakan advokasi bisa menggunakan beberapa jenis advokasi sekaligus untuk menghadapi satu kasus. Jadi persoalannya mungkin lebih pada integrasi beberapa pendekatan, tapi juga, terkadang, melakukan pilihan, untuk kasus-kasus tertentu, mana jenis advokasi yang lebih efektif, mana juga yang mungkin justru kontra-produktif.

Dalam kasus-kasus tertentu, seperti misalnya kasus Syiah Sampang, semua jenis advokasi di atas sampai tingkat tertentu digunakan. Di sini ada kasus Tajul Muluk yang dituduh melakukan penodaan agama (dan disidang dengan menggunakan Pasal 156a KUHP yang merupakan turunan UU Pencegahan Penodaan Agama), lalu prosesnya berlanjut hingga ke Mahkamah Agung; lebih jauh, Pasal yang digunakan untuk memvonisnya diajukan ke Mahkamah Konstitusi; selain itu, para penyerang komunitas Syiah diajukan ke pengadilan; dan di samping itu, upaya-upaya resolusi konflik antar komunitas Syiah itu (yang sejak Agustus 2012 terusir dan menjadi pengungsi di GOR Sampang, lalu dipindahkan ke sebuah rusun di Sidoarjo) dengan komunitas penyerangnya diupayakan juga. Dapat dibayangkan kesulitan advokasi untuk kasus yang berdimensi demkian banyak dan melibatkan beragam aktor maupun lembaga pengadvokasi.

Pemetaan di atas didasarkan pada pengamatan advokasi yang telah terjadi di Indonesia selama ini, khususnya dengan memusatkan perhatian pada masa setelah Reformasi. Buku Kedua akan memberikan beberapa gambaran yang lebih terinci untuk beberapa jenis advokasi. Di bawah ini akan dilihat potret besarnya saja.

Hingga sekitar tahun 2008, wacana mengenai pluralisme berkembang luar biasa. Tak hanya muncul di buku-buku, perdebatan mengenai pluralisme teologis juga marak di media massa (majalah-majalah, koran, radio, televisi, juga media elektronik) dan forum-forum publik. Fatwa MUI pada 2005 yang mengharamkan pluralisme (dalam artian teologis yang sangat spesifik sebagaimana diungkapkan definisinya) menjadi impetus tambahan yang membuka debat-debat teologis yang tajam. Advokasi yang banyak dilakukan sebagian besar

berbentuk peningkatan pengetahuan dan kesadaran melalui diskusi-diskusi, penerbitan buku dan pendidikan informal, khususnya dengan penggunaan argumen tekstual keagamaan untuk melegitimasi pluralisme.[9] Yang berkembang cukup pesat juga di masa ini, sebagiannya tentu merupakan reaksi dari konflik-konflik keagamaan besar di tahun-tahun pertama Reformasi, adalah dialog-dialog antarumat beragama.[10]

Mulai sekitar tahun 2005, ada kecenderungan lain yang meskipun telah dimulai di tahun-tahun sebelumnya namun baru menguat, yaitu makin banyaknya kasus-kasus hukum menyangkut beberapa minoritas agama. Sebagaimana dibahas di atas, dua jenis kasus utama adalah yang terkait dengan tuduhan penodaan agama dan pendirian rumah ibadah, yang keduanya amat terkait dengan (meskipun tidak harus selalu bersumber pada) dua regulasi utama yang bermasalah, yaitu mengenai penodaan agama dan pendirian rumah ibadah.

Merespon tantangan ini, mulai sekitar tahun 2005, advokasi hukum untuk kasus-kasus itu pun berkembang, dalam kerangka pembelaan kebebasan beragama dan berkeyakinan, khususnya untuk kasus-kasus tuduhan penodaan agama. Sebetulnya pada tahun 2003 telah dibentuk Jaringan Kerja Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan, setelah sebelumnya beberapa masalah administrasi kependudukan di kalangan penghayat Sunda Wiwitan (Cigugur, Jawa Barat) mengemuka. Namun, menurut Uli P. Sihombing, di Lembaga Bantuan Hukum Jakarta isu KBB baru menjadi perhatian khusus setelah kasus penyerbuan Ahmadiyah di Parung pada Juli 2005. Di sekitar waktu yang sama, ada pula kasus Yusman Roy (shalat dua bahasa) yang ditangani LBH Surabaya, dan kasus Lia Eden dan kelompoknya yang beberapa kali masuk ke pengadilan sebagai kasus penodaan agama. KBB pun menjadi kerangka yang makin kuat dalam advokasi.[11] Kasus-kasus yang masuk ke ruang persidangan itu, dalam pengalaman LBH Jakarta, menjadi sarana untuk memperkenalkan instrumen-instrumen HAM terkait hak atas kebebasan beragama. Di luar ruang persidangan

9 Ulasan mengenai debat wacana pluralisme, beberapa argumen utamanya, maupun respon dari penentangnya ini dapat dilihat di Bagir dan Cholil (2009), yang merupakan ringkasan dari laporan yang lebih panjang dalam bahasa Indonesia (tidak diterbitkan).

10 Pembahasan mengenai sejarah dialog di Indonesia (dengan penekanan pada institusi) dapat dilihat di Banawairatma, et.al. (2010)

11 Terimakasih banyak kepada Uli P. Sihombing, Ismail Hasani, Rumadi dan Asfinawati yang membantu mengkonfirmasi perkembangan advokasi dengan kerangka KBB ini. Pembahasan lebih jauh dapat dilihat di Nurkholis Hidayat, Muhamad Isnur dan Febi Yonesta (2011)

pun muncul wacana baru mengenai kebebasan beragama. (Hidayat, Isnur dan Yonesta 2011, 2-3)

Selain mengadvokasi kasus-kasus spesifik itu, ada sebuah terobosan penting untuk menjawab tantangan ini dari hulunya, yaitu dengan maju ke Mahkamah Konstitusi, khususnya terakit UU Pencegahan Penodaan Agama, pada 2010. Beberapa lembaga dan individu bekerjasama, selama beberapa bulan sidang-sidang di MK itu banyak diliput media massa, namun putusan akhir MK adalah mempertahankan UU tersebut. Pada tahun 2013, Pasal 156a KUHP yang merupakan turunan UU itu diajukan lagi ke MK, kali ini oleh beberapa korban, di antaranya Tajul Muluk, pemimpin Syiah di Sampang, dan keputusannya tetap tak berubah. Perdebatan hangat yang muncul khususnya pada 2010 sangat instruktif: di sini ide KBB menjadi pusat argumen pemohon, sementara posisi pemerintah, yang didukung MK, adalah pembatasan kebebasan demi mempertahankan kerukunan. Terlepas dari hasil akhirnya, peristiwa ini menandai babak baru dalam advokasi untuk pluralisme dan KBB di Indonesia.

Meskipun MK sempat menyarankan dilakukannya revisi atas UU penodaan agama itu, DPR dan Pemerintah belum menindaklanjutinya. Pada tahun 2012, ketika Indonesia mendapat giliran melaporkan pelaksanaan HAM dalam forum Universal Periodic Review (UPR) di Dewan HAM PBB, muncul saran agar pemerintah menilai ulang dan membatalkan UU itu, namun saran ini ditolak pemerintah.[12] Perlu dicatat pula, UPR membuka peluang bagi jenis lain advokasi kelompok masyarakat sipil, yang juga sudah dijalankan beberapa kelompok di Indonesia, yaitu untuk membuat laporan tandingan dari yang diajukan pemerintah, yang diharapkan membantu menekan pemerintah untuk bertindak.

Mulai sekitar tahun 2008, ada arus lain yang terkait dengan kecenderungan di atas, seperti dicatat Ihsan Ali-Fauzi (Bab 4 buku ini), yaitu makin kuatnya dan makin terlembaganya advokasi yang berbasis riset dalam isu ini. Tiga lembaga yang disebut secara khusus adalah The Wahid Institute, Setara Institute, dan Program Studi

12 Menarik bahwa, sejalan dengan catatan tentang terlalu sederhananya menganggap semua isu keragaman sebagai isu intoleransi, di media massa Indonesia tanggapan atas proses UPR ditampilkan lebih sebagai masalah intoleransi—baik oleh kelompok yang mengatakan bahwa toleransi Indonesia masih baik, maupun yang menyangkalnya. Lihat catatan penulis di Harian *Republika* mengenai hal ini (Bagir 2012).

Agama dan Lintas Budaya (CRCS), UGM. Ketiganya mengeluarkan laporan rutin tahunan yang mencatat persoalan-persoalan di sekitar komunitas agama dan kebijakan negara terkait komunitas-komunitas tersebut. Ketiga lembaga ini menggunakan pendekatan berbasis KBB, sementara CRCS, di beberapa pendahuluan *Laporan* yang dikeluarkannya, berupaya memperluas perspektifnya dengan "pluralisme kewargaan", dalam pengertian yang dibahas di atas. Setidaknya dalam lima tahun terakhir ini, laporan-laporan tersebut telah menjadi sumber dokumentasi sekaligus evaluasi isu-isu penting terkait agama yang dapat dimanfaatkan untuk advokasi. Selain laporan regular, WI dan SI beberapa kali terlibat dalam advokasi langsung terkait kebijakan atau kasus tertentu; CRCS pun beberapa kali mengeluarkan makalah posisi mengenai kebijakan tertentu (*judicial review* UU Penodaan Agama pada 2010, dan paparan pada dialog mengenai Ahmadiyah yang diinisiasi Kemenag pada 2011). Mengikuti Tabel 2 di atas, sumbangan ide pluralisme kewargaan yang dikembangkan CRCS-UGM dapat dikatakan tampak paling produktif (tapi tak terbatas) pada dua jenis advokasi, yaitu advokasi untuk pendidikan publik dengan argumen sivik; dan dalam membantu analisi atas kebijakan-kebijakan spesifik.

Penting dilihat juga, pada tahun-tahun ini ada lembaga seperti Indonesian Legal Resource Center, yang melakukan beberapa kajian spesifik di sekitar UU Penodaan Agama dan institusi bentukannya; juga Yayasan Wakaf Paramadina yang bekerjasama dengan MPRK-UGM melakukan kajian mengenai pola-pola konflik keagamaan di Indonesia. Perubahan menarik tampak di Yayasan Wakaf Paramadina, yang awalnya didirikan Alm. Nurcholish Madjid, yang memang aktif mengadvokasi pluralisme, khususnya dengan argumen-argumen keagamaan, dan sejak 2008 memiliki program pengarusutamaan kebebasan beragama. Selain perubahan pendekatan, tidak adanya figur Nurcholish Madjid juga berarti kini advokasi itu tak berpusat di satu figur kuat  dan mau tidak mau lebih terlembagakan, didukung oleh riset-riset yang kuat pula.

Akhirnya, ada jenis lain advokasi yang cukup menonjol menyangkut isu-isu yang dibahas di sini, yaitu resolusi konflik dan bina damai. Ini adalah model pendekatan berbeda dari pendekatan berbasis hak. Dua bab di Buku Kedua ditulis oleh dua orang yang aktif di lembaga

yang mengembangkan pendekatan ini, Rizal Panggabean (Pusat Studi Keamanan dan Perdamaian UGM), dan Mohammad Miqdad (Institut Titian Perdamaian). PSKP UGM didirikan pada 1996, namun tampak jauh lebih aktif setelah Reformasi, melakukan training, workshop dan penelitian tentang konflik yang muncul, sementara ITP didirikan pada 2003 sebagai perkembangan langsung dari Gerakan BakuBae Maluku yang berkontribusi dalam mengupayakan perdamaian di Ambon.

Dari pandangan selintas di atas, tampak adanya beragam advokasi untuk pluralisme dan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Mulai dari advokasi yang lebih bertujuan untuk mengembangkan sikap toleran/pluralis kaum beragama, dan menggunakan sumber-sumber keagamaan secara kuat, hingga pendekatan yang berpusat pada ide-ide HAM, sampai resolusi konflik. Tentu tidak semua cerita advokasi terwakili di sini. Namun setidaknya dari gambaran singkat ini saja telah tampak adanya banyak ragam; lebih jauh, sebagaimana dibahas di Buku Kedua, tak semuanya bisa selalu sejalan. Misalnya, sementara pendekatan berbasis hak cenderung lebih konfrontatif, menunjuk pihak-pihak tertentu sebagai pihak yang bersalah karena melanggar hak, pendekatan berbasis kepentingan harus juga melibatkan pelaku (*perpetrator*) bersama-sama dengan korban dalam proses resolusi konflik. Selain itu, dalam analisis mengenai karakter persoalan kita yang multi-dimensi, masing-masing pendekatan tak dapat meng-*cover* seluruh masalah, dan perlu saling melengkapi.

## Tentang Buku ini: Pengetahuan dan Advokasi Pluralisme

Advokasi yang baik tentu harus didasarkan pada pengetahuan yang baik tentang masalah yang dihadapi dan perubahan apa yang hendak dicapai. Untuk keperluan itu, ide mengenai pluralisme kewargaan dan kebebasan beragama dan berkeyakinan dapat dianggap sebagai alat atau cara pandang yang membantu kita mengenali masalah dan menetapkan tujuan atau situasi ideal yang ingin dicapai. Terkait dengan ide atau perspektif di atas, ada dua hal yang penting untuk terus diingat agar ide atau perspektif itu tak mandek menjadi norma yang beku dan dengan demikian kurang bermanfaat. *Pertama*, sambil dimanfaatkan, ide apapun dapat selalu dikritik atau diperbaiki, apalagi ketika berhadapan dengan masalah kongkret di lapangan; *kedua*, pemahaman sejarah niscaya diperlukan agar kita tak menjadi terlalu normatif dan naif

ketika mencoba menemukan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah. Pemahaman sejarah dapat menunjukkan adanya kendala-kendala (*constraints*) yang membatasi kemungkinan. Dengan kata lain, pemecahan masalah seharusnya didiktekan oleh perspektif tapi juga konteks sejarah dan kenyataan empiris, untuk membuatnya lebih realistis dan tidak naif.

Buku pertama ini terdiri dari empat bab yang merupakan landasan pengetahuan, historis dan teoretis, mengenai praktik pluralisme di Indonesia. Secara teoretis ada semangat yang sama di antara para penulis di sini. Yaitu keinginan untuk mengajukan kerangka teoretis yang "tidak konvensional", dengan menunjukkan adanya basis non-sekular dan non-liberal untuk kebebasan beragama (Hefner) atau memperluas makna sekularisme dalam hubungannya dengan demokrasi (Ihsan Ali-Fauzi). Analisis Robert Hefner pada Bab 2 menjadi amat penting karena ia membantu memberikan gambaran konteks sejarah dalam bingkai yang cukup luas mengenai pengelolaan keragaman, khususnya oleh negara, sejak masa kolonial hingga pasca Reformasi. Kajian sejarah itu menunjukkan bahwa pengelolaan keragaman di Indonesia berbeda dengan model sekular-liberal beberapa negara maju (di sana pun sebetulnya juga selalu ada beberapa, bukan satu dasar bagi kebebasan beragama). Sejarah ini tak perlu diingkari, tak perlu juga diterima mentah-mentah sebagai sesuatu yang memang sudah seharusnya demikian, tapi bisa dikritik, tanpa harus mengasumsikan adanya suatu model pengelolaan keragaman yang universal. Pandangan yang berakar kuat dalam sejarah ini kiranya amat penting, khususnya untuk mengimbangi diskusi yang seringkali terlalu normatif mengenai "apa yang seharusnya dilakukan" Indonesia saat ini sebagai negara demokrasi. Hefner, konsisten dengan tulisan-tulisannya tentang masyarakat sipil, agama dan demokrasi, melihat adanya beragam teori atau model pengelolaan keragaman. Ketika berbicara mengenai kebebasan beragama, norma yang melandasinya tak selalu harus norma liberal-sekular (seperti otonomi individual atau kemurnian kesadaran pribadi), tapi bisa juga berdiri di atas landasan kepentingan kelompok. Pandangan historisnya yang menyeluruh di bab ini mengingatkan kita akan keterbatasan serta peluang yang ada, dalam menemukan teori atau model pengelolaan keragaman Indonesia yang lebih baik.

Dalam dua bab berikutnya, Ihsan Ali-Fauzi melanjutkan dengan melihat beberapa isu mendasar itu secara lebih detail. Bab 3 membahas beberapa konsep mendasar, mulai dari patokan normatif dalam advokasi, hingga sekularisasi sebagai suatu konsep inti yang menggambarkan hubungan negara dan agama. Ihsan menunjukkan beberapa perdebatan mutakhir mengenai keterkaitan antara sekularisme dan agama dan demokratisasi yang sudah melampaui wacana lama yang sepenuhnya memisahkan negara dan agama. Wawasan-wawasan mendasar semacam ini, yang tentu masih boleh diperdebatkan, setidaknya mengisyaratkan pentingnya memahami basis konseptual pengelolaan keragaman dan hubungan agama dan negara, yang akan berimplikasi pula pada advokasi—dalam beberapa hal bahkan sampai pada implikasi yang kongkret menyangkut, misalnya, bagaimana mengambil sikap demokratis terhadap kelompok-kelompok keagamaan yang eksklusif. Bab 3 mepersiapkan bab berikutnya dengan memaparkan tiga hal mendasar, yaitu patokan-patokan normatif advokasi, tema advokasi (pluralisme) dan arena advokasi (transisi demokrasi). Bab 4 melihat situasi advokasi pluralisme saat ini dengan menekankan pada aktor (dan ketika berbicara ini ia memberi penekanan pada salah satu tren barunya), hubungannya dengan para aktor lain yang relevan (pemerintah, polisi, parlemen), dan para pesaingnya.

Secara keseluruhan buku ini dimaksudkan untuk membicarakan beberapa isu konseptual dalam advokasi untuk pluralisme dan kebebasan beragama dan berkeyakinan. Buku Kedua dalam seri ini akan lebih banyak berbicara mengenai refleksi dari praktik advokasi, dan mencoba melihat problematika yang muncul dari perbedaan paradigma beberapa jenis advokasi, khususnya pendekatan berbasis-hak dan berbasis-kepentingan.

Tentu buku yang tidak sejak awal direncanakan sebagai buku ini memiliki banyak keterbatasan. Dengan segala keterbatasan itu, yang diharapkan adalah upaya refleksi atas beberapa persoalan yang diangkat di sini bisa berlanjut dengan refleksi yang lebih menyeluruh mengenai advokasi untuk pluralisme di Indonesia, khususnya setelah 1998.[13] Menggunakan banyak indikator, sulit untuk tidak mengatakan bahwa

13 Perlu disebut juga bahwa secara lebih sepseifik, refleksi strategi advokasi kebebasan beragama dan berkeyakinan pernah dilakukan oleh LBH, dalam bentuk penilaian atas beberapa kasus litigasi maupun judicial review beberapa regulasi terkait. Lihat Nurkholis Hidayat, Muhamad Isnur dan Febi Yonesta (2011)

Indonesia sebetulnya telah cukup sukses berjalan di jalur demokratisasi sejak 1998. Namun, seperti dibahas Ihsan di Bab 3, "transisi demokrasi" tak niscaya menjadi "demokrasi yang terkonsolidasi". Ada kemungkinan gagal, dan ada contoh-contoh kegagalan dari negara-negara yang mengalami transisi.

Salah satu pertanyaan yang bisa diajukan, misalnya, apakah Indonesia sudah layak disebut sebagai "demokrasi" jika, misalnya, hak-hak untuk kebebasan beragama belum sepenuhnya terpenuhi, khususnya untuk beragam kelompok minoritas. Salah satu ujian penting dalam konsolidasi ini adalah apakah Indonesia mampu memenuhi komitmennya untuk menjaga keragaman yang telah inheren ada dalam sejarah Indonesia, namun juga terus berkembang memunculkan varian-varian baru yang tak selalu bisa jernih dipahami dan direspon. Bhikhu Parekh mengingatkan bahwa jalan ke arah ini tak mudah, dan tak ada resep universal: "karena masyarakat memiliki sejarah dan tradisinya sendiri-sendiri, tak ada satu model universal yang cocok untuk semua masyarakat. ... Setiap masyarakat mesti menemukan sendiri model terbaiknya." (Parekh, tt) Harapan buku ini dan buku selanjutnya adalah menyumbangkan satu langkah dalam proses itu dan menjadi pemicu untuk upaya-upaya berikutnya yang lebih menyeluruh.

***

**Daftar Rujukan**

Bagir, Zainal Abidin, (2012), "Muslim, HAM, dan Negara", *Harian Republika*, 9 Juni 2012.

Bagir, Zainal Abidin, ed. (2011), *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia*, Penerbit Mizan dan CRCS UGM.

Bagir, Zainal Abidin, ed. (2010), "Pluralisme Indonesia: Mendamaikan ketegangan antara keragaman dan kesetaraan", *Al-Wasatiyyah,* Edisi 16, Juni 2010, 16-22.

Bagir, Zainal Abidin dan Suhadi Cholil (2009), *The State of Pluralism in Indonesia, 1998 – 2008* (Pluralism Working Paper Series No. 1), Kosmopolis Institute and Hivos.

Banawiratma, J.B., et. al. (2010), *Dialog Antarumat Beragama: Gagasan dan Praktik di Indonesia,* Penerbit Mizan dan CRCS-UGM.

Bush, Robin (2008), "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Sympton?" dalam Greg Fealy dan Sally White, eds., *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia,* Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 174-191.

Nurkholis Hidayat, Muhamad Isnur dan Febi Yonesta (2011), *Peradilan kasus-Kasus Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan: Rangkuman 8 Studi Kasus: Dampak, Pencapaian, Hambatan dan Strategi*, LBH Jakarta.

Parekh, Bhikhu (tt), "A Commitment to Cultural Pluralism", diunduh dari http://www.powerofculture.nl/uk/archive/ commentary/ parekh.html.

## Bab 2

# Negara Mengelola Keragaman di Indonesia: Kajian mengenai Kebebasan Beragama sejak Masa Kemerdekaan

***Robert W. Hefner*[1]**

SEJAK awal dekade 1950-an, kajian tentang politik agama dan hubungan antara agama-negara menjadi fokus riset akademis tentang Indonesia. Walau baru pada dekade lalu tema riset itu dirumuskan ulang dalam konteks kebebasan beragama, isu-isu yang relevan dengan tema riset itu sudah lama muncul dalam berbagai kajian mengenai politik, konstitusionalisme, dan kekerasan atas nama agama di Indonesia. Arti penting riset ini bagi kajian komparatif mengenai kebebasan beragama terletak pada cara bagaimana upaya-upaya untuk memajukan kebebasan beragama harus memperhitungkan model-model alternatif yang saling bersaing, khususnya model-model pemahaman tentang agama dan negara yang *tidak* berangkat dari pandangan liberal dan sekular (cf. Bhargava 2011; Casanova 2011; Stepan 2011).

Ada dua alasan mengapa penting ditekankan bahwa selain liberalisme sekular, ada beberapa pendekatan atau dasar lain bagi kebebasan beragama. Alasan pertama, sebagaimana halnya institusi demokrasi pluralis, ada beragam dasar normatif atau etis bagi kebebasan beragama, bukan hanya otonomi individual dan kemurnian kesadaran personal. Kedua nilai tersebut memang biasanya dinisbahkan pada model paling liberal dan sekular dari kebebasan beragama, namun ada dasar-dasar lain. Adanya keragaman dasar normatif itu tampak di kalangan pendukung kebebasan beragama di Barat abad ke-19 dan 20, dan juga di wilayah Selatan global hari-hari ini. Di masa Barat modern,

1 Naskah ini mula-mula diterbitkan dalam *The Review of Faith and International Affairs*, Vol. II, No 2 (Musim Panas 2013); diterjemahkan untuk buku ini dengan seijin jurnal tersebut (alamat laman: www.tandfonline.com/rfia). Penerjemah adalah Trisno S. Sutanto. Untuk versi Bahasa Indonesia ini, ada sedikit perubahan dan penambahan oleh penulisnya.

pendukung paling kuat kebebasan beragama membangun argumennya bukan dengan mendasarkan pada sekularisme dan otonomi individual, tapi pada alasan-alasan keagamaan dan kepentingan kelompok, demi menjamin kebebasan dalam menjalankan agama.

Alasan kedua mengapa penting menekankan dasar non-sekular dan non-liberal bagi kebebasan beragama terkait dengan situasi praktis dunia Barat modern maupun dunia Selatan global, termasuk Indonesia, hari–hari ini. Negosiasi dan kompromi politik untuk menegakkan kebebasan beragama di sebagian besar wilayah Eropa Barat dan Amerika Serikat terkait bukan hanya dengan komitmen ontologis pada otonomi individual atau kemurnian keyakinan pesonal. Namun tak kalah pentingnya bagi upaya penegakan kebebasan beragama adalah usaha pemimpin agama untuk mempromosikan identitas dan kepentingan kelompok, dan kesepakatan-kesepakatan sosial untuk mengakomodasi keduanya. Pada saat ini jelas tampak adanya keragaman motivasi dan ontologi politik seperti itu di wilayah Selatan, termasuk Indonesia. Di wilayah ini, tampaknya telah diambil kesimpulan bahwa ada beberapa ragam kebebasan beragama yang sejalan dengan kebutuhan dan aspirasi mereka, sementara cita-cita otonomi individual filosofis liberal mungkin tak sepenuhnya sesuai.

Kedua alasan di atas membawa implikasi pada satu hal penting terkait kebijakan. Karena baik dasar normatif maupun kondisi praktis yang digunakan untuk mendukung kebebasan beragama dapat berbeda-beda, maka cara merealisasikan kebebasan beragama dalam suatu masyarakat pun dapat berbeda. Gagasan dan praktik tentang kebebasan beragama di Perancis berbeda dari Amerika Serikat; konsep dan praktik kebebasan beragama di Indonesia sangat berbeda dari Filipina. Secara lebih umum, sebagaimana akan ditunjukkan dalam bab ini, ada beberapa cara berbeda untuk mencapai keseimbangan antara hak beragama individu dan hak beragama kelompok. Karena itulah ketimbang berbicara mengenai kebebasan beragama saja, untuk alasan teoretis maupun kebijakan lebih bermanfaat kita berbicara mengenai ragam kebebasan beragama, dan mengidentifikasi dasar normatif dan kondisi praktis dari teori dan kebijakan itu.

Sebagian alasan mengapa isu-isu seputar hubungan antara agama dengan negara memperoleh porsi yang besar di Indonesia terletak pada karakter demografis negara di wilayah Asia Tenggara itu. Dengan

populasi mencapai 240 juta, di mana 88,1 persennya beragama Islam, Indonesia menjadi negara dengan mayoritas penduduk Muslim terbesar di dunia. Namun alasan yang jauh lebih mendasar mengapa isu-isu itu sangat menonjol dalam kajian-kajian mengenai Indonesia terletak pada perubahan tiba-tiba orientasi politik di negara itu, dan tantangan-tantangan yang dibawanya pada masalah toleransi agama, kebebasan sosial, dan kewarga-negaraan.

Pada tahun-tahun sesudah proklamasi kemerdekaannya di bulan Agustus 1945, Indonesia mengalami serangkaian transisi politik yang riuh rendah. Di awal dekade 1950-an, Indonesia memiliki sistem demokrasi parlementer yang bebas dan terbuka; juga, walau ditentang habis-habisan oleh partai-partai politik Muslim, negara itu memiliki partai komunis terbesar di negara-negara non-komunis (Mortimer 1974). Akhir 1965, orientasi politik Indonesia berbelok tajam ke kanan setelah kudeta yang gagal dari perwira-perwira kiri, yang konon didukung oleh beberapa tokoh dalam partai komunis. Sejak 1966 sampai Mei 1998, rezim “Orde Baru” yang sangat anti-komunis memerintah negara itu, di bawah kepemimpinan mantan panglima militer, Muhammad Suharto. Pemerintahan Orde Baru ini menjalankan program-program sosial dan ekonomi yang, walau menekan kebebasan politik dan agama, berhasil mengangkat derajat negara itu dari negara miskin menjadi negara menengah yang sedang berkembang di dunia. Pasca kejatuhan Suharto pada Mei 1998, pemerintahan “Reformasi” Indonesia menghapus kontrol pemerintah pada media dan buruh, mendesentralisasikan kekuasaannya, dan memperkenalkan pemilu bebas pertama sejak 1957. Hasil-hasil pemilu ini memperlihatkan dengan jelas proses moderasi pandangan ideologis yang selama ini ada (Mietzner 2008; Ufen 2008).

Hubungan antara agama dengan negara masih menjadi diskusi penting dalam dunia akademik di Indonesia karena ketegangan antar-agama, walau tidak selalu menjadi faktor penentu, selalu memainkan peran besar dalam transisi-transisi tersebut. Sejak didirikannya Republik Indonesia tahun 1945, kelompok nasionalis non-agamis atau yang mengakomodasi banyak agama (“multiconfessional”) sudah bertarung gagasan dengan kelompok-kelompok Muslim mengenai tempat yang tepat bagi agama – dan terutama Islam – dalam persoalan-persoalan kenegaraan. Kelompok nasionalis multikonfesi itu cenderung

mengidamkan netralitas negara, atau pengambilan jarak yang seimbang oleh negara terhadap masalah agama. Sebaliknya, kelompok-kelompok Muslim melihat negara sebagai alat untuk mewujudkan impian mereka guna meneguhkan kesalehan Islami bagi sebagian masyarakat yang diidentifikasi sebagai Muslim. Lebih kompleks lagi, kelompok-kelompok ideologis atau "aliran" yang terlibat dalam pertarungan gagasan ini tidak selalu sama, baik jumlah ataupun cara pandangnya. Apalagi, sejak kebangkitan kembali Islam pada dekade 1980-an dan 1990-an (Hefner 1987, 2011a; Kim 1996; Rossler 1997), jumlah penduduk Muslim Indonesia yang taat meningkat tajam. Jika dulu dikenal sebagai tempat bagi organisasi Muslim terbesar di dunia yang heterodoks dan/atau bahkan sekular (Hefner 2011a; Lombard 1990; Ricklefs 2012), kajian-kajian mutakhir memperlihatkan dewasa ini tingkat keagamaan kaum Muslim di Indonesia (yang di antaranya dilihat berdasarkan pelaksanaan ibadah-ibadah ritual) termasuk salah satu yang paling tinggi dibanding negara lain (Hassan 2002). Walau begitu, makin mendalamnya proses Islamisasi di Indonesia tidak memberi sumbangan bagi keberhasilan partai-partai politik Islam dalam pemilu. Sementara tingkat kesalehan meningkat, popularitas partai-partai politik Islamis justru menurun (Mujani dan Liddle 2007).

Sekalipun ada proses moderasi yang tampak dari hasil perolehan suara kaum Muslim sejak 1999, kekerasan terhadap Ahmadiyah, umat Kristen, kelompok Syiah, dan minoritas agama lain meningkat dramatis saat Indonesia memulai proses demokratisasi. Sebagian kecil aksi kekerasan itu dilakukan oleh kelompok teroris ekstrim, beberapa darinya megaku sebagai bagian dari model jihad internasional al-Qaeda. Namun, sejak 2002, pemerintah Indonesia sudah memiliki salahsatu satuan anti-teror paling efektif di dunia, dan dukungan publik pada kelompok teroris jihad sangat kecil. Bagian terbesar dari aksi kekerasan terhadap kelompok minoritas justru dilakukan bukan oleh kelompok teroris, namun oleh milisi-milisi Islamis yang "anti-maksiat", mereka yang memperjuangkan visi mereka sendiri mengenai moralitas publik, salahsatunya didasarkan pada model kebebasan beragama yang anti-pluralis. Walau pemerintahan pasca-Suharto sesekali membubarkan milisi-milisi Islamis ini, namun respon kelompok-kelompok politik mapan secara keseluruhan sangat lambat, karena takut dituduh melanggar hak-hak asasi kelompok Islamis itu. Yang juga penting, keengganan pemerintah dalam bersikap mencerminkan fakta bahwa ada

sayap politik kecil namun berpengaruh di dalam koalisi pemerintahan yang memerintah Indonesia sejak 1999 yang bersikap anti-liberal dan anti-pluralis dalam soal kebebasan beragama.

Jika dulu dipuji media Barat karena sikap moderat dan tolerannya, Indonesia kini terpecah belah oleh pertentangan tajam, dan kadang diwarnai kekerasan, mengenai persoalan agama dan kebijakan pemerintah tentang persoalan agama. Pertentangan paling pahit melibatkan kelompok Islamis konservatif melawan minoritas Kristen (9,3 persen dari seluruh populasi) dan aliran-aliran lain dalam Islam, terutama Ahmadiyah dan Syiah (pengikut keduanya kurang dari satu persen jumlah penduduk negara itu). Semua pergolakan ini menimbulkan banyak pertanyaan mengenai masa depan kebebasan bergama di Indonesia; semua itu juga mendorong gelombang baru riset akademis sejak 1999 mengenai Islam, demokrasi, dan kebebasan beragama.

## Gejolak Agama dan Demokrasi

PADA tahun-tahun setelah kemerdekaan, kebanyakan riset mengenai agama di Indonesia tidak secara langsung terkait dengan kebebasan beragama yang didasarkan pada pandangan liberal dan/atau hak asasi manusia, melainkan berkait erat dengan persoalan politik: apakah suatu kerangka kerja kewargaan (*civic*) yang efektif dapat dikembangkan untuk pengelolaan keragaman agama dan etnis di tengah persaingan elektoral (lihat Geertz 1960, 1965). Indonesia memiliki lebih dari 300 kelompok etnis dan, sekalipun Islam merupakan agama mayoritas, negara itu memiliki (atau pernah memiliki) belasan agama minoritas, sekaligus kelompok-kelompok yang berbeda pandangan, atau bahkan saling bertentangan maupun yang bersifat sinkretis, di dalam Islam (Atkinson 1987; Beaty 1999; Bowen 1993; Cederroth 1997; Nourse 1999).

Di masa awal, berhadapan dengan keanekaragaman itu, pemerintah kolonial Belanda mengembangkan administrasi keagamaan yang didasarkan pada pengawasan dari atas dan kontrol, bukan pada gagasan liberal tentang kebebasan beragama, terhadap kaum Muslim. Karena yakin bahwa orang-orang Muslim yang taat, khususnya mereka yang berlatarbelakang madrasah dan pesantren (lihat Dhofier 1999; Bruinessen 1994), akan lebih cenderung melawan pemerintahan Eropa ketimbang kelompok Muslim abangan, maka pemerintah kolonial Belanda menghalang-halangi ibadah haji ke Timur Tengah

(Kartodirdjo 1972; Laffan 2003). Mereka juga mensyaratkan agar guru-guru agama Islam harus memiliki surat resmi, menekan berbagai kelompok politik Islam, dan, berbeda dari kebijakan netral sebelumnya, mendorong program pengkristenan penduduk yang non-Muslim untuk mengurangi kemungkinan kaum pribumi menentang pemerintah kolonial di bawah panji Islam (lihat Aragon 2000; Steenbrink 1993). Kebijakan pemerintah kolonial Belanda ini mewariskan pengaruh non-liberal dalam politik agama di Indonesia.

Serangkaian kajian oleh Kahin (1952), Benda (1983), Geertz (1960, 1965), dan sejarawan didikan Universitas Cornell, Noer (1973), melacak dampak sosial dari kebijakan ini, termasuk juga kebijakan yang lebih akomodatif terhadap kaum Muslim oleh pemerintahan kolonial Jepang, yang menguasai Indonesia dari 1942 sampai 1945. Kajian-kajian itu menunjukkan bahwa di ambang deklarasi kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, masyarakat pribumi terpecah antara kelompok-kelompok yang memperjuangkan penegakkan sebentuk variasi negara Islam, dan pada sisi lain mereka yang memperjuangkan nasionalisme yang bersifat multikonfesi. Persaingan ini terus menjadi fokus riset, termasuk karya-karya penting sejarawan Ricklefs (2007, 2012), Laffan (2003), dan Ropi (2012). Persaingan itu juga menjadi sudut pandang guna meneropong persoalan pluralisme dan kebebasan agama dalam kajian-kajian tentang Indonesia sampai dekade akhir 1990-an.

Jika isu mengenai kebebasan beragama yang liberal tidak muncul secara eksplisit dalam kajian-kajian awal ini, persoalan yang terkait erat dengan isu itu mengenai bagaimana mengelola keanekaragaman agama di tengah masyarakat yang sangat terpolarisasi secara politis dan ideologis tampak menonjol. Dalam tiga dekade terakhir pemerintahan kolonial, kaum Muslim yang terpengaruh aosiasi-asosiasi kewargaan, teknologi cetak dan pendidikan massal ala Eropa mampu mengorganisasi diri mereka pada tataran nasional (Laffan 2003; Shiraishi 1990). Entah dalam soal pengumpulan zakat, pengelolaan ibadah haji, atau dalam mencegah misi Kristen ke wilayah mayoritas Muslim, para pemimpin Muslim seperti Mohammad Natsir melihat bahwa negara tidak bisa bersikap netral dalam urusan agama, namun sebaliknya harus aktif di dalam mendorong pendidikan dan kesalehan beragama (lihat Federspiel 1970; Kahin 2012). Pemerintah kolonial Jepang, selama penjajahan tiga

setengah tahun (1942 – 1945) mereka, memperkenalkan Kantor Urusan Agama (*Shumubu*), sekaligus juga Majelis Syuro Muslimin Indonesia (*Masyumi*), dan karenanya memberi kaum Muslim pengejahwantahan institusional pertama bagi aspirasi mereka (Benda 1983).

Dari awal abad ke-20 dan seterusnya, Indonesia juga memiliki kelompok-kelompok aktivis yang memperjuangkan "sekularisasi asertif" (*assertive secularist*), untuk memakai istilah Ahmet Kuru (lihat Kuru 2009), yakni pemisahan tegas agama dengan negara, di mana agama lebih dipahami sebagai urusan privat dan personal ketimbang masalah publik. Pada tahun-tahun belakangan, sekelompok kecilintelektual Muslim liberal dan sangat terdidik, yang berasosiasi dengan Freedom Institute di Jakarta, berusaha untuk memperjuangkan sekularisme asertif senada, walau sebagian besar gagal, di mana negara "diperintah bebas dari intervensi agama" (Assyaukanie 2009, h. 154). Akan tetapi, masyarakat Indonesia pada umumnya yang bersimpati pada bentuk nasionalisme yang tidak eksklusif Islami, cenderung lebih memilih model akomodasi multikonfesi ketimbang pemisahan tegas agama dengan negara yang diperjuangkan kaum sekuler. Bagi kelompok-kelompok nasionalis ini, model pengaturan agama itu mencakup dukungan negara bagi agama-agama yang diakui negara – sebuah model yang lebih dekat pada Eropa Barat (dan, terutama, model konsosional Belanda) ketimbang model tembok pemisah tajam ala Amerika. Dengan latar belakang ini, riset di Indonesia mengajukan pertanyaan penting bagi kajian komparatif tentang kebebasan beragama, yakni apakah kebebasan beragama dapat berkembang di tengah pengaturan hukum yang tidak mendorong pada privatisasi agama, melainkan lebih mengambil kerjasama antara negara dengan masyarakat dalam soal-soal agama (lihat Fox 2008; Kuru 2009).

Pada bulan-bulan menjelang deklarasi kemerdekaan Indonesia, sebuah badan yang didirikan Jepang, yakni Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang terdiri dari para tokoh pemimpin Indonesia, berusaha mencapai kesepakatan mengenai tempat agama dalam negara baru Indonesia. Sementara kelompok-kelompok Islamis memperjuangkan suatu negara yang didasarkan pada syariat Islam (walau tak sepakat bagaimana syariat Islam itu sebaiknya dipahami, dan siapa pihak yang berwenang menentukan maknanya), kelompok-kelompok nasionalis multikonfesi berdalih bahwa pendirian

negara yang dilandasi Islam itu akan membuat kelompok minoritas Kristen di bagian timur Indonesia memisahkan diri (lihat Aragon 2000; Chauvel 1990). Kelompok-kelompok nasionalis ini juga sadar bahwa pendirian suatu negara Islam akan menafikan banyak kaum Muslim sekular dan abangan yang lebih memilih ideologi politik nasionalis, sosialis, dan Marxis ketimbang Islamisme.

Setelah berdebat keras selama beberapa waktu, Sukarno, pemimpin kelompok nasionalis paling berpengaruh (dan presiden pertama Indonesia), mengajukan usul kompromi pada Juni 1945, yakni Pancasila sebagai dasar negara. Rumusan dari apa yang kemudian menjadi sila pertama menegaskan bahwa negara Indonesia didasarkan pada "Kepercayaan kepada Tuhan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluknya". Akan tetapi, sehari setelah proklamasi kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, para pemimpin nasionalis menghapus rujukan pada kewajiban negara untuk menegakkan hukum Islam itu, dan menggantinya dengan rujukan tak jelas bahwa negara Indonesia didasarkan pada "Kepercayaan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa". Walau istilah "Ketuhanan Yang Maha Esa" dapat ditafsirkan sebagai varian Indonesia terhadap prinsip teologis *tauhid* Islam (keesaan Allah), pergeseran dalam pengalimatan tersebut dipandang sebagai penghianatan oleh sebagian kelompok Muslim. Persoalan apakah Pancasila memadai bagi pengelolaan agama dan kebebasan beragama di Indonesia selalu menjadi titik tengkar dalam perdebatan kalangan Islamis dan nasionalis sampai sekarang (Salim 2008).

Walau pada masa lalu rumusan itu mengecewakan para pemimpin Muslim, kajian-kajian berikutnya menunjukkan bahwa sila pertama Pancasila memberi kaum Muslim "suatu landasan normatif untuk mengatur jalannya negara menuju pada bentuk yang lebih Islami" (Ropi 2012, h. 97). Sila "Ketuhanan" makin diperkuat dengan dimasukkannya ke dalam pasal 29 UUD 1945, yang sampai sekarang, setelah amandemen, masih mengatur persoalan-persoalan agama di Indonesia. Pasal 29 [ayat 2 – *Ed*.]UUD 1945 itu menegaskan bahwa, "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."

Seperti diperlihatkan beberapa pakar (Butt dan Lindsay 2012, h. 223 – 249; Salim 2008), pasal 29 UUD 1945 sangat ambigu dalam

implementasinya. Bagi kalangan aktivis Muslim konservatif, bagian kedua dari pasal 29 itu dapat ditafsir non-liberal, yakni membatasi kebebasan ekspresi beragama hanya bagi penduduk yang memeluk “agama” yang diakui oleh Kementerian Agama (lihat Atkinson 1987; Picard 2011). Kementerian Agama ini didirikan pada tanggal 3 Januari 1946 sebagai hasil desakan partai-partai politik Muslim. Jika tafsir ini diikuti, maka negara diberi kewenangan untuk menentukan siapa yang memiliki “agama” dan siapa yang tidak. Kelompok-kelompok Kristen di Indonesia, dan terutama kelompok Buddhis serta Hindu, maupun para penghayat kepercayaan dan kelompok-kelompok mistik (kelompok-kelompok ini berkembang pesat dari tahun 1930-an sampai awal 1960-an; lihat Geels 1997; Hefner 2011a) melawan tafsir tersebut dan menegaskan bahwa jaminan kebebasan beragama oleh negara harus mencakup segala variasi keagamaan yang ada. Pada tahun 1950-an, para pemeluk agama-agama minoritas, terutama mereka yang bergabung dalam Partai Nasionalis Indonesia (pemenang suara terbanyak dalam pemilu 1955), berusaha mendorong agar negara mengakui kesetaraan antara kelompok-kelompok kepercayaan dengan agama (Hefner 1987).

Sebaliknya, Kementerian Agama – yang sebagian besar diisi oleh kelompok Muslim yang taat dan terkait dengan organisasi-organisasi massa Muslim yang besar – menekankan bahwa jaminan kebebasan beragama yang diberikan dalam pasal 29 itu hanya mencakup lima atau enam kepercayaan yang diakui pemerintah sebagai agama (Picard 2011). Dari sudut pandang ini, Indonesia memberi pelajaran berharga dalam soal kebebasan beragama: salahsatu tantangan yang harus dihadapi mereka yang memperjuangkan isu kebebasan beragama adalah bahwa definisi mengenai apa yang bisa disebut “agama” berbeda-beda dalam berbagai tradisi keimanan dan pandangan etis. Definisi agama juga bervariasi dalam berbagai sistem regulasi negara-bangsa, termasuk negara-negara di Eropa (lihat Fox 2008, h. 105 – 139).

Dari tahun 1950 sampai bangkitnya Orde Baru pada tahun 1965 – 1966, perdebatan mengenai bagaimana seharusnya jaminan konstitusional terhadap kebebasan beragama dipahami itu terus berlanjut. Serangkaian perubahan terhadap UUD pada tahun 1950 malah memberi wewenang lebih besar bagi intervensi negara ke dalam persoalan agama, seakan-akan demi kepentingan keharmonisan hubungan antar-agama (Ropi 2012, h. 100). Sebuah keputusan

pemerintah tahun 1951 menjadikan agama sebagai mata pelajaran wajib di sekolah-sekolah negeri (Hefner 2009; Ropi 2012, h. 126). Pada tahun 1952, Kementerian Agama mendirikan badan khusus untuk melawan gerakan-gerakan keagamaan baru, apa yang dikenal sebagai *aliran kepercayaan* (lihat Geels 1997; Strange 1986). Aliran-aliran kepercayaan ini meruyak di seluruh Indonesia, terutama di Jawa (Hefner 1987, 2011a). Dalam pandangan kaum santri, gerakan-gerakan baru ini bukan "agama" sama sekali, melainkan "kepercayaan" yang menyimpang sehingga tidak membutuhkan pengakuan negara. Badan itu, dikenal sebagai PAKEM (Pengawas Aliran Kepercayaan Masyarakat), sampai sekarang masih bekerja sebagai biro khusus negara untuk mengawasi dan menekan kelompok-kelompok keagamaan yang dinilai menyimpang dari ajaran resmi agama.

Lev (1996) dan banyak peneliti lain pada periode sebelum 1966 sudah menunjukkan bahwa perkembangan ini makin memperkuat dan memusatkan administrasi urusan agama di Indonesia, sehingga memberi "pijakan kritis yang menahan laju Islamisasi Indonesia" (Lev 1972, h. 47). Kajian-kajian mengenai politik Indonesia pada periode yang sama, termasuk karya Feith (1962) dan Geertz (1960, 1965, 1973) menggarisbawahi bagaimana persaingan di antara partai politik mendorong ketegangan lebih lanjut antara kelompok Islamis dengan kelompok nasionalis-kiri dalam masyarakat, selain makin kuatnya tekanan agar negara mengawasi ekspresi kelompok-kelompok agama. Kajian-kajian itu menunjukkan betapa sulit mempertegas soal kebebasan beragama saat konsensus mengenai apa yang disebut agama, dan bagaimana menyeimbangkan antara kebebasan beragama dengan keutuhan sosial, tidak ada. Soal yang sama dewasa ini diakui sebagai masalah kritis bagi politik kebebasan beragama  di banyak bagian lain dunia (Bhargava 2011; Kuru dan Stepan 2012).

Tanggal 27 Januari 1965, untuk merespon ketegangan yang makin berkembang antara kelompok Muslim dengan aliran-aliran kepercayaan, Presiden Sukarno menerbitkan penetapan presiden mengenai "Penodaan Agama" yang sampai sekarang masih berlaku (lihat HRW [*Human Rights Watch*] 2013). Penetapan ini, kemudian menjadi Undang-Undang tahun 1969, melihat penodaan agama sebagai ancaman terhadap keamanan nasional dan melarang segala jenis ekspresi keagamaan yang menyimpang dari definisi negara mengenai "*aga-*

*ma*". Penetapan itu juga memberi landasan *de facto* pengakuan bagi enam agama (Islam, Kristen Protestan, Katolik, Hindu, Buddha, dan Konghucu) sebagai agama resmi yang, sebagai konsekuensinya, karena tidak dianggap sebagai "agama", membuat kelompok-kelompok agama etnis dan kepercayaan tidak memiliki perlindungan hukum. Komitmen negara bagi kerukunan agama, seperti didefinisikan (terutama) oleh kaum Muslim dan beberapa kelompok Kristen, menafikan komitmen bagi kebebasan beragama yang lebih pluralistik.

**Kebebasan dan Tekanan pada masa Orde Baru dan Reformasi**

KAJIAN mengenai hubungan negara dengan masyarakat dan kebebasan beragama makin menempati posisi penting dalam riset tentang Indonesia selama periode "Orde Baru" (1966 – 1998) dan "Reformasi" (1998 – sekarang). Soal-soal itu mencuat ke permukaan semasa era Orde Baru karena rezim yang didominasi militer itu menerapkan pembatasan keras terhadap kehidupan keagamaan, dengan alasan keamanan nasional. Sebaliknya, pada masa Reformasi setelah mundurnya Suharto bulan Mei 1998, pertanyaan seputar kebebasan beragama mengemuka, bukan karena tangan keras negara (walau negara masih banyak mencampuri urusan keagamaan) namun karena meruyaknya kekerasan etno-religius sekaligus, lebih umum lagi, bangkitnya kelompok-kelompok Islamis yang menentang kebebasan beragama model liberal dan pluralis.

Rezim Orde Baru bangkit setelah upaya kudeta yang gagal oleh kelompok tentara sayap kiri di Jakarta pada malam menjelang 1 Oktober 1965. Dalam bulan-bulan berikutnya, kelompok perwira konservatif di tubuh angkatan bersenjata, bekerjasama dengan milisi-milisi berlatar agama, menangkap dan membunuh para aktivis yang terkait dengan Partai Komunis Indonesia yang, selama enam tahun sebelumnya, berkembang menjadi partai politik terbesar di Indonesia (Kammen dan McGregor 2012). Walau perkiraan jumlahnya berbeda-beda, namun sekitar 500.000 orang dibunuh dalam peristiwa itu (Cribb 1990; Robinson 1995). Di pulau Jawa, sebagian besar korban adalah kelompok Muslim abangan dan penganut kepercayaan Jawa. Besarnya pembunuhan itu membuat sekitar dua juta kaum Muslim abangan meninggalkan agama mereka, entah menjadi Kristen atau, dalam jumlah lebih kecil, memeluk Hindu (van Akkeren 1969; Hefner 1993; Lyon 1977).

Setelah berkuasa, rezim Orde Baru menerapkan serangkaian undang-undang untuk membatasi kelompok-kelompok keagama-an yang diduga bersimpati pada komunisme. Puluhan kelompok mistik dibubarkan pemerintah. Pada saat bersamaan, rezim itu menolak usulan untuk merehabilitasi Masyumi, sebuah partai politik Muslim modernis, yang pernah dituduh ikut serta dalam pemberontakan di daerah pada akhir 1950-an. Tahun 1969, pemerintah memperkuat penetapan presiden tentang penodaan agama tahun 1965 menjadi UU (yakni UU No. 1/PNPS/1965 – *Ed*.). Guna memikat kelompok-kelompok Muslim lainnya, rezim itu juga mewajibkan pendidikan agama yang diakui negara di sekolah-sekolah dan mendirikan jaringan kerja sekolah-sekolah Islami yang akan mendidik para guru Islam untuk program pendidikan pemerintah.

Sebagai reaksi terhadap protes kelompok-kelompok Muslim terhadap aktivitas misi Kristen (sebagian karena keberhasilan misi Kristen terhadap mereka yang paling menderita selama kekerasan tahun 1965 – 1966), pada tahun 1969 pemerintah menerbitkan "Peraturan Bersama (SKB – *Ed*.) mengenai Tempat Ibadah" yang mewajibkan pendirian rumah ibadah harus memiliki ijin tertulis dari pemerintah daerah (Mujiburrahman 2006, h. 59 – 60). Di banyak daerah, proses perijinan ini juga mewajibkan adanya dukungan 90 keluarga di komunitas di mana rumah ibadah itu akan dibangun. SKB 1969 tersebut direvisi tahun 2006 yang makin memperkuat syarat persetujuan lokal ini (Crouch 2010). Pada masa Reformasi, persyaratan ini kerap dijdikan alasan kelompok-kelompok militan Islam untuk membenarkan upaya mereka, yang kadang-kadang dengan cara kekerasan, menutup atau menghancurkan gereja-gereja. Berangkat dari informasi yang dikumpulkan PGI (Persatuan Gereja-gereja di Indonesia), HRW melaporkan bahwa lebih dari 430 gereja telah diserang sejak 2004 (HRW 2013, h. 15).

Akibat desakan gerakan pro-demokrasi yang kuat maupun ketidaksukaan elite militer dan politik, tanggal 21 Mei 1998 Presiden Suharto mengundurkan diri. Pemerintahan Reformasi yang menggantikannya menerapkan serangkaian reformasi liberal dalam soal pers, organisasi-organisasi masyarakat, serikat buruh, dan melakukan desentralisasi. Banyak aktivis demokrasi berharap proses liberalisasi juga akan diambil terhadap kebijakan negara mengenai

agama. Beberapa aspek pengawasan mengenai agama dihilangkan, termasuk persyaratan bahwa semua organisasi massa keagamaan harus mencantumkan Pancasila sebagai “asas tunggal” mereka. Akan tetapi, lingkungan yang lebih terbuka juga membuat kelompok-kelompok militan Islam – mereka hanya memperoleh sedikit kursi dalam pemilu – memainkan peran dalam dewan-dewan keagamaan regional, termasuk yang didukung negara, yakni MUI (Majelis Ulama Indonesia). MUI itu diciptakan tahun 1975 sebagai jembatan antara pemerintah dengan para ulama Islam (Ichwan 2005, 2013). Dari celah kelembagaan ini, kelompok-kelompok Islamis itu berhasil memiliki pengaruh pada kehidupan publik yang lebih besar ketimbang jumlah riil mereka dalam masyarakat (Bruinessen 2103).

Meningkatnya pengaruh gagasan-gagasan anti-liberal dan anti-pluralis dalam kelompok-kelompok konservatif Muslim terlihat jelas ketika, pada bulan Juli 2005, MUI mengeluarkan serangkaian fatwa yang secara umum dipandang menyerang kelompok Muslim demokratis. Dalam bahasa yang jelas dan tanpa kompromi, MUI menyebut “sekularisme, liberalisme, dan pluralisme” bertentangan dengan Islam (Gillespie 2007). Kelompok-kelompok militan Islamis, seperti Hizbut Tahrir Indonesia, Majelis Mujahidin Indonesia, dan Front Pembela Islam merujuk pada fatwa itu di dalam kritik dan kadang kala konfrontasi fisik dengan kelompok Muslim demokratis (Hasani dan Naipospos 2010; Hilmy 2010, h. 99 – 134).

Pada periode yang sama, situasi yang dihadapi kelompok-kelompok Muslim minoritas seperti Ahmadiyah—sebuah sekte Muslim yang berdiri sejak awal abad ke-20 di Pakistan dan dipandang menyimpang oleh banyak organisasi Muslim di berbagai belahan dunia—makin suram. Di tahun 1980, MUI sudah mengeluarkan fatwa yang menghakimi Ahmadiyah sebagai bid’ah. Namun pemeerintahan otoriter Suharto—yang diam-diam toleran pada kelompok-kelompok agama minoritas—tidak mengambil tindakan apa-apa. Pada bulan Juli 2005, beberapa tahun setelah *lengser*nya Suharto, MUI mengeluarkan fatwa yang lebih keras dan menghakimi Ahmadiyah sebagai bukan bagian dari Islam. Kelompok-kelompok Islamis mengambil fatwa ini untuk menyerang institusi-institusi Ahmadiyah di Jawa Barat, Lombok Timur, dan beberapa daerah lain di Indonesia; puluhan mesjid Ahmadiyah ditutup dan rumah-rumah penganut Ahmadiyah

dihancurkan. Kekerasan ini menjadi fokus kajian akademis dan, terutama, kelompok-kelompok LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) di Indonesia (ICG 2008). Walau beberapa pemimpin Muslim memprotes kekerasan itu dan mendorong agar negara melindungi hak jamaah Ahmadiyah beribadah sesuai keyakinan mereka, sampai sekarang serangan terhadap kelompok ini terus berlanjut (HRW 2013). Para pejabat negara entah gagal menghentikan kekerasan itu atau, seperti yang dilakukan Menteri Agama pada tahun 2009, menilai bahwa kekerasan tersebut disebabkan karena "provokasi" jamaah Ahmadiyah sendiri. Tanggal 6 Februari 2011, sekitar 1.500 kelompok garis keras menyerang pertemuan kecil jamaah Ahmadiyah di Cikeusik, Jawa Barat, dan membunuh tiga orang. Pihak kepolisian hanya berdiri saja sementara penyerangan berlangsung. Walau penyerangan itu direkam dan diunggah ke internet, para pelakunya hanya dihukum ringan. Sementara seorang saksi Ahmadiyah dalam peristiwa itu malah dihukum enam bulan penjara karena keberadaannya di sana "meresahkan" sehingga memancing penyerangan.

Rangkaian serangan terhadap gereja-gereja, sekte-sekte kebatinan, dan jamaah Syiah yang minoritas juga menjadi fokus riset mengenai batas-batas kebebasan beragama di Indonesia pada masa pasca-Suharto. Sebagian riset yang dibaca luas dihasilkan oleh beberapa kelompok HAM internasional (HRW 2013; ICG 2008). Namun kajian penting dan rinci juga dilakukan oleh para periset Muslim dan kelompok LSM yang prihatin pada ancaman yang makin membesar terhadap tradisi toleransi dan nasionalisme multi-agama di Indonesia (lihat, a.l., Hassan 2006; Suaedy, Azhari, dan Samsul Fata 2010; Weck, Hasan, dan Abubakar 2011).

## Menatap masa depan

WALAU sebagian besar riset yang dilakukan di Indonesia itu bukan dalam kerangka kebebasan beragama, namun riset-riset selama 60 tahun terakhir memberi informasi kaya mengenai latar belakang kondisi, dan hambatan-hambatan, yang harus dihadapi oleh penerapan kebebasan beragama yang pluralis. Hasil-hasil riset itu memperlihatkan pemahaman pluralis-kewargaan (*civic-pluralist*) mengenai kebebasan beragama selalu menghadapi hambatan berat, bukan hanya di dalam lingkaran pejabat pemerintah, tetapi terutama di antara kelompok anti-

liberal dalam masyarakat. Hambatan-hambatan berat itu mencerminkan beberapa soal yang lebih mendalam, di mana sebagian darinya terlupakan dalam diskusi-diskusi mengenai kebebasan beragama di antara para pengambil kebijakan di AS. Ini mencakup aneka pandangan mengenai apa itu "agama" yang legitim (soal yang juga muncul dalam perdebatan mengenai kebebasan beragama di negara-negara Eropa); pandangan non-sekular mengenai peran negara di dalam mendorong kebaikan dan keberagamaan populer; dan, yang lebih umum, pandangan berbeda mengenai kehidupan yang lebih baik. Dalam konteks Indonesia ini, persoalan-persoalan yang dihadapi untuk meneguhkan kebebasan beragama yang pluralis juga mencakup ketidakmampuan atau ketidakmauan pihak berwenang untuk menegakkan hukum yang ada maupun jaminan konstitusional bagi kebebasan beragama secara konsisten. Ketidakmauan ini mencerminkan perbedaan pandangan yang serius di antara para elite negara itu mengenai soal bagaimana menyeimbangkan antara kebebasan beragama dengan kohesi sosial.

Persoalan di Indonesia juga menawarkan kesempatan bagi riset-riset yang kaya di masa depan. Salah satu persoalan penting yang perlu riset lebih mendalam adalah mengenai peran kelompok-kelompok demokratis Muslim di dalam merumuskan argumen-argumen non-sekular untuk mendukung kebebasan beragama (Abdillah 1997; Hefner 2011b; Suaedy, Azhari, dan Samsul Fata 2010). Dalam pemikiran etika Islam mutakhir, argumen-argumen religius itu sering dikemukakan ketika berhadapan dengan apa yang dikenal dalam fiqh Muslim sebagai "tujuan lebih luhur dari syariat" (*maqasid as-syaria*). Memang *maqasid* ini dapat ditafsirkan secara anti-pluralis. Namun, karya para pemikir Islam global, seperti Fadl (2004) dan Ramadan (2009), memberi contoh meyakinkan mengenai perdebatan baru tentang etika dan hukum Islam, termasuk di Indonesia: digunakannya rujukan pada *maqasid as-syaria* untuk memberi pondasi keagamaan bagi demokrasi, kebebasan beragama, dan toleransi yang pluralis. Tanpa penyebaran dan penerimaan publik atas penjelasan yang didasarkan pada argumen keagamaan itu, kebijakan-kebijakan yang diambil untuk meneguhkan kebebasan beragama akan rentan didelegitimasi oleh kelompok Islamis yang konservatif. Kelompok ini akan mendaku bahwa gagasan-gagasan seperti itu "berasal dari Barat" atau "liberal" dan anti-Islam. Contoh di Indonesia mengingatkan kita bahwa, walau kelompok seperti itu hanya minoritas dalam jumlah, namun jika terorganisasi baik dan memiliki

komitmen ideologis, mereka mampu memainkan peran yang jauh lebih besar ketimbang jumlah mereka dalam masyarakat.

Akhirnya, ada pelajaran lebih luas dalam contoh kasus di Indonesia, bukan saja mengenai bagaimana kelompok-kelompok kecil yang militan mampu mempengaruhi wacana publik, tetapi soal lain. Dalam masyarakat di mana kaum Muslim mayoritas, seperti di Indonesia, argumen paling kuat bagi kebebasan beragama bukanlah penegasan liberal mengenai otonomi individu, melainkan keyakinan bahwa, tanpa kebebasan, agama itu sendiri berisiko dikotori oleh mereka yang mendaku-diri sebagai pembelanya.

**Daftar Rujukan**

Abdillah, Masykuri. 1997. Responses of Indonesian Muslim Intellectuals to the Concept of Democracy (1966–1993). Hamburg: Abera Verlag Meyer & Co.

Abou El Fadl, Khaled. 2004. Islam and the Challenge of Democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

van Akkeren, Philip. 1969. Sri and Christ: A Study of the Indigenous Church in East Java. London: Lutterworth Press.

Aragon, Lorraine V. 2000. Fields of the Lord: Animism, Christian Minorities, and State Development in Indonesia. Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Assyaukanie, Luthfi. 2009. Islam and the Secular State in Indonesia. Singapore: ISEAS, Institute of Southeast Asian Studies.

Atkinson, Jane Monnig. 1987. "Religions in Dialogue: The Construction of an Indonesian Minority Religion." Dalam Indonesian Religions in Transition, edited by Rita Smith Kipp and Susan Rodgers, 171–186. Tucson, AZ: University of Arizona Press.

Beatty, Andrew. 1999. Varieties of Javanese Religion: An Anthropological Account. Cambridge Studies in Social and Cultural Anthropology. Cambridge:Cambridge University Press.

Benda, Harry J. 1983(1958). The Crescent and the Rising Sun: Indonesian Islam under Japanese Occupation, 1942–1945. Leiden: Foris.

Bhargava, Rajeev. 2011. "Rehabilitating Secularism." Dalam Rethinking Secularism, edited by Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer and Jonathan VanAntwerpen, 92–113. Oxford: Oxford University Press.

Bowen, John R. 1993. Muslims through Discourse: Religion and Ritual in Gayo Society. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bruinessen, Martin van. 1994. "Pesantren and Kitab Kuning: Maintenance and Continuation of a Tradition of Religious Learning." Dalam Texts from the Islands: Oral and Written Traditions of Indonesia and the Malaya World, edited by

Wolfgang Marschall, 121–145. Berne: University of Berne Press.

Bruinessen, Martin van. 2013. “Introduction: Contemporary Developments in Indonesian Islam and the ‘Conservative Turn’ of the Early Twenty-First Century.” Contemporary Developments in Indonesian Islam: Explaining the ‘Conservative Turn’, edited by Martin van Bruinessen, 1–20. Singapore:Institute of Southeast Asian Studies.

Butt, Simon, and Tim Lindsey. 2012. The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis. Oxford: Hart Publishing.

Casanova, José. 2011. “The Secular, Secularizations, Secularisms.” Dalam Rethinking Secularism, edited by Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer and Jonathan Van Antwerpen, 54–74. Oxford: Oxford University Press.

Cederroth, Sven. 1997. “Perceptions of Sasak Identity.” In Images of Malay-Indonesian Identity, edited by Michael Hitchcock and Victor T. King, 161–179. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Chauvel, Richard. 1990. Nationalists, Soldiers, and Separatists: The Ambonese Islands from Colonialism to Revolt 1880–1950. Leiden: KITLV Press.

Cribb, Robert. 1990. The Indonesia Killings, 1965–1966: Studies from Java and Bali. Monash Papers on Southeast Asia, No. 21. Clayton, Victoria (Australia): Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.

Crouch, Melissa. 2010. “Implementing the Regulation on Places of Worship in Indonesia: New Problems, Local Politics and Court Action.” Asian StudiesReview 34 (4): 403–419.

Dhofier, Zamakhsari. 1999[orig. 1982]. The Pesantren Tradition: The Role of the Kyai in the Maintenance of Traditional Islam in Java. Tempe, AZ: Program for Southeast Asian Studies, Arizona State University.

Federspiel, Howard M. 1970. Persatuan Islam: Islamic Reform in Twentieth Century Indonesia. Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, SEAP, Cornell University.

Feith, Herbert. 1962. The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Fox, Jonathan. 2008. A World Survey of Religion and the State. Cambridge: Cambridge University Press.

Geels, Anton. 1997. Subud and the Javanese Mystical Tradition. Richmond: Curzon.

Geertz, Clifford. 1960. Religion of Java. Glencoe, IL: Free Press.

Geertz, Clifford. 1965. The Social History of an Indonesian Town. Cambridge, MA: MIT Press.

Geertz, Clifford. 1973. "Ritual and Social Change: A Javanese Example." Dalam The Interpretation of Cultures, edited by Clifford Geertz, 142–169. New York:Basic Books.

Gillespie, Piers. 2007. "Current Issues in Indonesian Islam: Analysing the 2005 Council of Indonesian Ulama Fatwa No. 7 Opposing Pluralism, Liberalism, and Secularism." Journal of Islamic Studies 18 (2): 202–240.

Hasan, Noorhaidi. 2006. Laskar Jihad: Islam, Militancy, and the Quest for Identity in Post-New Order Indonesia. Ithaca, NY: Southeast Asia Program, Cornell University.

Hasani, Ismail, and Bona Tigor Naipospos. 2010. Wajah Para 'Pembela' Islam. Jakarta: Setara Institute. [The Face of the 'Defenders' of Islam].

Hassan, Riaz. 2002. Faithlines: Muslim Conceptions of Islam and Society. Karachi: Oxford University Press.

Hefner, Robert W. 1987. "Islamizing Java? Religion and Politics in Rural East Java." Journal of Asian Studies 46 (3): 533–554.

Hefner, Robert W. 1993. "Of Faith and Commitment: Christian Conversion in Muslim Java." Dalam Conversion to Christianity, edited by R. Hefner, 99–125.Berkeley and London: University of California Press.

Hefner, Robert W. 2009. Making Modern Muslims: The Politics of Islamic Education in Southeast Asia. Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Hefner, Robert W. 2011a. “Where Have all the Abangan Gone? Religionization and the Decline of Non-standard Islam in Contemporary Indonesia.” Dalam ThePolitics of Religion in Indonesia: Syncretism, Orthodoxy, and Religious Contention in Java and Bali, edited by Michel Picard and Remy Madinier, 71–91.London: Routledge.

Hefner, Robert W. 2011b. “Human Rights in Islam: The Indonesian Case in Comparative Perspective.” Dalam Religion and the Global Politics of Human Rights,edited by Thomas Banchoff and Robert Wuthnow, 39–69. Oxford: Oxford University Press.

Hilmy, Masdar. 2010. Islamism and Democracy in Indonesia: Piety and Pragmatism. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Human Rights Watch (HRW). 2013. In Religion’s Name: Abuses against Religious Minorities in Indonesia. New York: Human Rights Watch.

ICG. 2008. “Indonesia: Implications of the Ahmadiyah Decree.” Asia Briefing No. 78, Jakarta and Brussels.

Ichwan, Moch Nur. 2005. “Ulamâ, State and Politics: Majelis Ulama Indonesia After Suharto.” Islamic Law and Society 12 (1): 45–72.

Ichwan, Moch Nur. 2013. “Towards a Puritanical Moderate Islam: The Majelis Ulama Indonesia and the Politics of Religious Orthodoxy.” Dalam ContemporaryDevelopments in Indonesian Islam: Explaining the ‘Conservative Turn’, edited by Martin van Bruinessen, 60–104. Singapore: Institute of SoutheastAsian Studies.

Kahin, Audrey. 2012. Islam, Nationalism and Democracy: A Political Biography of Mohammad Natsir. Singapore: National University of Singapore Press.

Kahin, George McTurnan. 1952. Nationalism and Revolution in Indonesia. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kammen, Douglas, and Katharine McGregor, eds. 2012. The Contours of Mass Violence in Indonesia, 1965–68. Singapore: National University of SingaporePress.

Kartodirdjo, Sartono. 1972. “Agrarian Radicalism in Java: Its Setting

and Development." Dalam Culture and Politics in Indonesia, edited by Claire Holt, 71–125.Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kim, Hyung-Jun. 1996. "Reformist Muslims in a Yogyakarta Village." PhD thesis, Department of Anthropology, Australian National University, Canberra.

Kuru, Ahmet T. 2009. Secularism and State Policies toward Religion: The United States, France, and Turkey. New York: Cambridge University Press.

Kuru, Ahmet T, and Stepan Alfred. 2012. "Laïcité as an 'Ideal Type' and a Continuum: Comparing Turkey, France, and Senegal." Dalam Democracy, Islam, andSecularism in Turkey, edited by Ahmet T. Kuru and Alfred Stepan, 95–121. New York: Columbia University Press.

Laffan, Michael. 2003. Islamic Nationhood and Colonial Indonesia: The Umma below the Winds. Curzon: Routledge.

Lev, Daniel S. 1966. The Transition to Guided Democracy, Indonesian Politics, 1957–1959. Ithaca, NY: Monograph Series, Modern Indonesia Project,Southeast Asia Program, Cornell University.

Lev, Daniel S. 1972. Islamic Courts in Indonesia: A Study in the Political Bases of Legal Institutions. Berkeley: University of California Press.

Lombard, Denys. 1990. Le Carrefour Javanais: Essai d'histoire globale, Vol 2. Les Reseaux Asiatique. Paris: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes enSciences Sociales.

Lyon, Margaret L. 1977. "Politics and Religious Identity: Genesis of a Javanese-Hindu Movement in Rural Central Java." PhD diss., Department ofAnthropology, University of California, Berkeley.

Mietzner, Marcus. 2008. "Comparing Indonesia's Party Systems of the 1950s and the Post-Suharto Era: From Centrifugal to Centripetal Inter-partyCompetition." Journal of Southeast Asian Studies 39 (3): 431–453.

Mortimer, Rex. 1974. Indonesian Communism under Sukarno: Ideology and Politics, 1959–1965. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Mujani, Saiful, and R. William Liddle. 2007. "Leadership, Party, and Religion: Explaining Voting Behavior in Indonesia." In Comparative Political Studies 40(7): 832–857.

Mujiburrahman. 2006. Feeling Threatened: Muslim–Christian Relations in Indonesia's New Order. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noer, Deliar. 1973. The Modernist Muslim Movement in Indonesia, 1900–1942. Oxford: Oxford University Press.

Nourse, Jennifer W. 1999. Conceiving Spirits: Birth Rituals and Contested Identities among Laujé of Indonesia. Washington, DC: Smithsonian Institution Press.

Picard, Michel. 2011. "Introduction: 'Agama,' 'Adat,' and Pancasila." Dalam The Politics of Religion in Indonesia: Syncretism, Orthodoxy, and ReligiousContention in Java and Bali, edited by Michel Picard and Rémy Madinier, 1–20. London: Routledge.

Ramadan, Tariq. 2009. Radical Reform: Islamic Ethics and Liberation. Oxford: Oxford University Press.

Ricklefs, M. C 2007. Polarising Javanese Society: Islamic and Other Visions (c. 1830–1930). Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Ricklefs, M. C 2012. Islamisation and Its Opponents in Java: c. 1930 to the Present. Singapore: NUS Press.

Robinson, Geoffrey. 1995. The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Ropi, Ismatu. 2012. "The Politics of Regulating Religion: State, Civil Society and the Quest for Religious Freedom in Modern Indonesia." PhD thesis, Schoolof Asia and Pacific Studies, Australian National University, Canberra.

Rossler, Martin. 1997. "Islamization and the Reshaping of Identities in Rural South Sulawesi." Dalam Islam in an Era of Nation-States: Politics and ReligiousRenewal in Muslim Southeast Asia, edited by Robert W. Hefner and P. Horvatich, 275–306. Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Salim, Arskal. 2008. Challenging the Secular State: The Islamization of Law in Modern Indonesia. Honolulu, HI: University of Hawaii Press.

Shiraishi, Takashi. 1990. An Age in Motion: Popular Radicalism in Java, 1912–1926. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Stange, Paul. 1986. 'Legitimate' "Mysticism in Indonesia." Review of Indonesian and Malaysian Affairs 20 (2): 76–117.

Steenbrink, Karel. 1993. Dutch Colonialism and Indonesian Islam: Contacts and Conflicts, 1596–1950. Translated by Jan Steenbrink and Henry Jansen.Amsterdam: Rodopi..

Stepan, Alfred. 2011. "The Multiple Secularisms of Modern Democracies and Autocracies." Dalam Rethinking Secularism, edited by Craig Calhoun, MarkJuergensmeyer and Jonathan Van Antwerpen, 114–144. New York: Oxford University Press.

Suaedy, Ahmad, M. Subhi Azhari, and Badrus Samsul Fata. 2010. Islam, The Constitution, and Human Rights: The Problematics of Religious Freedom inIndonesia. Jakarta: The Wahid Institute.

Ufen, Andreas. 2008. "From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia." South East Asia Research 16 (1): 5–41.

Weck, Winfried, Noorhaidi Hasan, and Irfan Abubakar. 2011. Islam in the Public Sphere: The Politics of Identity and the Future of Democracy in Indonesia.Jakarta: Center for the Study of Religion and Culture.

# Bab 3
# Pluralisme Keagamaan di Masa Transisi Demokrasi: Mematok Acuan Normatif untuk Advokasi[1]

***Ihsan Ali-Fauzi***

Tulisan pada Bab ini dan berikutnya bermaksud memaparkan, memetakan, dan mengevaluasi situasi advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia saat ini. Advokasi pluralisme keagamaan dilihat sebagai upaya sengaja dan terencana oleh para pegiatnya untuk terus memperluas dan memperdalam ruang lingkup serta pengaruh paham dan praktik pluralisme keagamaan.

Agar kandungan evaluasi dalam tulisan ini berguna untuk pengembangan advokasi lebih jauh, advokasi pluralisme di sini ingin dilihat sebagai keluaran (*output*) dari hubungan dinamis antara keinginan subjektif para pegiatnya (yang dapat memanfaatkan segala sumberdaya dari mana pun lokal maupun global) dan kondisi objektif arena di mana para pegiat itu bekerja (terutama lokal, tapi juga global). Sementara yang pertama dapat dipandang sebagai acuan normatif, yang kedua dapat dilihat sebagai acuan empiris di ranah mana para pegiat pluralisme bekerja.

Sebagai orang yang merasa bagian dari pegiat pluralisme, saya merasa tema ini sangat penting dibicarakan sedikitnya karena dua alasan. *Pertama*, dengan ini, kita dikondisikan untuk terus melakukan aksi dan refleksi. Ini siklus yang seharusnya memang dipertahankan:

1 Tulisan di Bab 3 dan 4 ini awalnya adalah satu tulisan yang pertama kali dipersiapkan untuk workshop yang diselenggarakan Program Studi Agama dan Lintas Budaya (*Center for Religious and Cross-Cultural Studies* /CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, di Jakarta pada 27-28 April 2011, lalu dipresentasikan di forum lebih kecil di Yogyakarta pada 24 Mei 2011, dan satu pertemuan terbatas di Yayasan Tifa, Jakarta, pada 30 Mei 2011. Terimakasih khususnya kepada Zainal Abidin Bagir (CRCS), yang punya gagasan awal penulisan tulisan ini. Juga kepada Husni Mubarak, Irshad Rafshadi, Mohamad Shofan dan Aisyah atas bantuannya menyiapkan bahan-bahan yang berguna untuk penulisan tulisan ini. Terimakasih juga kepada pada peserta yang turut memberi masukan ketika draf awal tulisan ini dipresentasikan. Dengan sendirinya, kesalahan sekecil apa pun menjadi tanggung jawab saya sendiri.

kita berhenti sejenak dari pekerjaan rutin, mengambil jarak untuk melihat dan mengevaluasinya bersama, untuk kemudian kembali dengan cara pandang dan semangat baru. *Kedua*, dengan begini, juga dimungkinkan untuk mendasarkan aktivisme kita kepada data dan informasi yang lebih lengkap dan mutakhir yang terkait dengan pekerjaan itu. Seringkali kita memandang kedua aspek ini sebagai sesuatu yang *given*, yang sudah semestinya, sehingga, dan di sini terletak ironinya, seringkali juga mengabaikan nilainya.

Kerja memaparkan, memetakan, dan mengevaluasi idealnya adalah sebuah kerja bersama. Kerja bersama itu pertama-tama harus melibatkan para aktor utama pegiat pluralisme keagamaan. Tapi, di luar itu, kerja itu juga perlu melibatkan para – sebut saja – “pemeran pembantu utama”, para pegiat pluralisme di sektor-sektor lain atau pegiat hak-hak asasi manusia (HAM) pada umumnya. Lebih jauh, kerja ini juga perlu melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terkait dengan advokasi pluralisme. Dari segi ini, tulisan ini dengan sendirinya hanya kerja awal yang memang dimaksudkan untuk memancing diskusi lebih jauh.

Fokus utama tulisan ini adalah pluralisme keagamaan. Ini bukan karena pluralisme dalam sektor-sektor lain tidak sepenting pluralisme keagamaan; juga bukan karena pluralisme dalam sektor-sektor lain tak terkait dengan pluralisme keagamaan. Justru sebaliknya, seperti akan ditunjukkan nanti. Pembatasan ini sengaja dilakukan agar tema ini dapat dibahas secara cukup mendalam.

Ada empat pokok pikiran dalam bab ini dan bab selanjutnya. *Pertama*, advokasi pluralisme di Indonesia adalah gejala baru, lebih merupakan upaya bersama (kelembagaan) ketimbang individual, tumbuh sebagai tanggapan atas meningkatnya wacana antipluralisme di Indonesia pasca-Reformasi, dan banyak mengandalkan topangan lembaga donor asing. Meskipun model advokasi politik belakangan makin sering digunakan, para pegiat pluralisme selama ini lebih banyak menggunakan bentuk advokasi sosial.

*Kedua*, sekalipun gejala baru, perkembangan advokasi dalam sektor ini memperlihatkan kemajuan berarti. Ini antara lain ditandai oleh dihasilkannya produk paling efektif advokasi itu, yakni laporan tahunan mengenai situasi kebebasan beragama di Indonesia. Kemajuan

ini juga ditunjukkan oleh makin kayanya wawasan para pegiatnya mengenai pluralisme keagamaan, yang memperlihatkan kesediaan mereka untuk terus belajar memecahkan masalah pluralisme dalam konteks yang baru, yakni Indonesia yang demokratis.

*Ketiga*, transisi demokrasi yang kini tengah berlangsung di Indonesia bukanlah ladang yang mudah digarap dalam rangka advokasi pluralisme. Sesudah dibungkam di bawah otoritarianisme, wacana anti-pluralisme justru mengencang di era pasca-Reformasi ini, yang memang membuka peluang bagi ekspresi kepentingan apa saja, termasuk paham keagamaan yang intoleran, sejauh disampaikan dengan cara-cara damai. Pada saat yang sama, era ini ditandai oleh kemampuan negara yang terbatas dan tumbuhnya para politisi yang lebih didorong oleh etos "popularitas dulu, prinsip kemudian." Ini semua menjadi hambatan bagi advokasi pluralisme di Indonesia, yang turut membatasi capaian-capaiannya sejauh ini.

*Keempat*, advokasi dalam sektor ini dapat dikembangkan lebih jauh jika para aktornya makin menyadari keterbatasan mereka dan dapat memperbaiki terus kualitas advokasi mereka. Ini dapat dilakukan dengan memperhitungkan bukan saja posisi mereka, tapi juga posisi sekutu dan *stake-holders* mereka, serta posisi para pesaing mereka. Dengan sendirinya, karena sumberdaya selalu terbatas, kemitraan yang erat di antara mereka dan pembentukan koalisi dengan pihak luar harus terus digalakkan.

Bab ini akan mendiskusikan secara ringkas apa itu advokasi, pluralisme, dan transisi demokrasi, dan bagaimana ketiganya saling terkait satu sama lain. Pembahasan ini dimaksudkan sebagai patokan normatif untuk mengevaluasi kerja-kerja advokasi pluralisme keagamaan kita dan sumber-sumber perbaikannya. Baru nanti di bab berikutnya akan dipaparkan konteks historis dan kontemporer situasi pluralisme keagamaan di Indonesia, dan realitas advokasi pluralisme keagamaan dewasa ini. Sementara bab ini hampir sepenuhnya didasarkan atas studi-studi literatur, bab berikutnya akan diperkaya dengan beberapa sumber lain.

Ada tiga bagian dalam apa yang saya sebut sebagai acuan normatif advokasi pluralisme keagamaan. Yaitu, menyangkut cara (advokasi), tema (pluralisme), dan konteks atau arena (transisi demokrasi).

Tujuan dari pemerian acuan normatif ini adalah agar dapat diperoleh pemahaman mengenai advokasi pluralisme di Indonesia sekarang ini secara lebih bermakna. Oleh karena itu, acuan ini tak selamanya tepat atau berguna untuk membaca advokasi pluralisme kita. Di situlah letak kelemahannya. Akan tetapi, sebenarnya, di situ jugalah letak kelebihannya. Kita ingin belajar dari pengalaman manusia lain di kolong langit ini, tetapi tidak dengan cara begitu saja menjiplaknya.

## Advokasi sebagai Alat Mengubah Kebijakan Publik

Kata "advokasi" sekarang sudah menjadi seperti keranjang sampah. Agar memiliki kegunaan analitis, kata ini harus didefinisikan lebih dulu, setidaknya dalam konteks kepentingan sekarang, dan melihat kaitannya yang niscaya dengan pembuatan kebijakan publik.

Advokasi secara sempit biasa dipahami sebagai "aksi mengimbau untuk mendukung atau menentang tujuan tertentu, atau juga untuk mendukung atau merekomendasikan satu posisi tertentu." Definisi lain memasukkan kegiatan lobi sebagai bagian dari advokasi, dalam pengertian "menyampaikan pendapat kepada anggota parlemen dengan anggapan bahwa hal itu dapat memengaruhi suara anggota parlemen yang bersangkutan" (Jenkins 2006:308).

Pendapat lain lagi menyatakan, advokasi juga mencakup "keterlibatan warga" (*civic engagement*). Ini mencakup aksi-aksi seperti melakukan lobi-lobi dan kampanye di tingkat akar-rumput (misalnya dengan mendorong orang untuk menulis surat atau menghubungi anggota parlemen untuk mendukung atau menentang legislasi tertentu), upaya memengaruhi opini publik, dan upaya-upaya pendidikan dengan tujuan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih banyak dalam urusan politik (Jenkins 2006:308-309).

Berbeda dari yang pertama yang bersifat elitis, advokasi yang kedua bersifat lebih masif. Pada gilirannya ini juga berguna untuk meningkatkan partisipasi warganegara dalam politik di luar keterlibatan mereka dalam Pemilu yang hanya berlangsung sekali dalam beberapa tahun. Dengan adanya advokasi seperti ini, ikatan-ikatan sosial menjadi lebih kuat dan demokrasi dengan sendirinya juga menjadi lebih kokoh (Putnam 2000).

Selain cara-cara di atas, yang dapat dianggap sebagai partisipasi politik yang konvensional, advokasi juga dilakukan melalui partisipasi

politik yang bersifat nonkonvensional seperti keterlibatan dalam aksi-aksi protes dan demonstrasi. Baik yang konvensional maupun yang nonkonvensional, di bawah demokrasi, semua cara ini dianggap sebagai ekspresi partisipasi politik yang sah, kecuali jika aksi-aksi yang dijalankan berbentuk kekerasan dan mencederai orang lain.

Seperti merangkum semua yang sudah disebutkan di atas, Reid menulis:"Beragam kegiatan advokasi dapat mencakup pendidikan publik dan upaya memengaruhi opini publik; riset untuk memahami masalah dan menawarkan jalan keluar yang terbaik; aksi oleh konstituen dan mobilisasi publik; penyusunan agenda dan desain kebijakan; lobi; penerapan, monitor dan umpan-balik kebijakan; dan kegiatan-kegiatan yang terkait pemilihan umum." (Reid 2009: 1-2)

Dalam pengertiannya yang umum ini, advokasi adalah alat politik yang netral dan dapat digunakan siapa saja, organisasi apa saja, dan untuk kepentingan apa saja. Karena alasan ini, para ahli berbeda pendapat mengenai manfaat advokasi bagi demokrasi. Sebagiannya, misalnya Barber (1985), menyatakan bahwa dengan mendorong keterlibatan warganegara, advokasi mampu menciptakan sebuah "demokrasi yang lebih kokoh," terutama dengan memberi ruang bagi kelompok-kelompok yang termarginalisasi. Sebaliknya, sarjana seperti Skocpol (1999) melihat bahwa advokasi dapat mengurangi nilai partisipasi massa dalam demokrasi karena beberapa alasan: advokasi memfasilitasi dan bahkan mendorong tumbuhnya "bisnis protes" lewat pembentukan "organisasi-organisasi sosial profesional", mampu mengurangi otonomi dan otoritas pejabat publik yang dipilih, dan dapat menumbuhkan konflik yang memecah-belah. Kedua pendapat ini mencerminkan kekuatan dan kelemahan advokasi sebagai alat politik.

Lepas dari itu, advokasi biasanya menjadi andalan bagi kelompok-kelompok kepentingan publik (*public interest groups*), organisasi-organisasi gerakan sosial (*social movement organizations*), dan organisasi-organisasi nirlaba (*nonprofit organizations*), yang biasanya memiliki keterbatasan sumberdaya dan sumberdana untuk melakukan lobi-lobi politik seperti yang biasa dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) berdana besar. Ketiga jenis organisasi yang disebutkan pertama-tama tadi memiliki fokus kepedulian yang sama, yakni mengusahakan kebaikan bersama seperti yang dilihat dari kepentingan publik yang lebih besar.

Namun ada satu masalah besar di sini, yakni dalam definisi yang substantif mengenai organisasi advokasi, karena apa yang disebut "kebaikan bersama" (*common goods*, *public goods*) dapat dipahami secara subjektif dan karenanya berbeda dari satu kelompok ke kelompok yang lain. Pandangan prosedural mengenai organisasi advokasi menunjukkan bahwa selalu ada kesulitan di dalam menilai apakah satu klaim itu benar-benar mewakili satu "kepentingan publik", karena kepentingan ini berbeda-beda atau bahkan saling bertentangan.

Sebagai alternatifnya, pandangan prosedural mendefinisikan organisasi advokasi sebagai "organisasi-organisasi yang mewakili kepentingan atau kelompok yang terpinggirkan atau termarginalisasi" (Jenkins 2006:319). Meskipun definisi ini tentu juga masih mengandung masalah, karena apa yang dimaksudkan dengan "terpinggirkan" dapat berbeda dari satu ke lain kepala.Definisi ini jelas lebih sempit dibanding yang lainnya yang sudah disebutkan di atas. Oleh karena itu, misalnya, definisi John Lofland mengenai organisasi advokasi mensyaratkan bahwa klaim-klaim organisasi itu bersifat "marginal dilihat dari atau dieksklusi oleh masyarakat arus-utama, yakni konsturuksi-konstruksi yang saat itu dominan mengenai apa yang realistis, yang masuk akal, dan yang bermoral" (dikutip dalam Andrews & Edwards 2004: 486).

Lepas dari beragam aktivitas yang dapat dikategorikan sebagai advokasi, advokasi itu sendiri hanya bermakna dalam kaitannya dengan pembuatan kebijakan publik. Dengan demikian, efektivitas advokasi biasanya dilihat dari keberhasilannya dalam memengaruhi lima level kebijakan publik: (1) penyusunan agenda kebijakan publik; (2) terbukanya akses yang lebih luas kepada arena pembuatan kebijakan; (3) dipilihnya kebijakan yang terbaik sebagai kebijakan publik; (4) tersedianya kesempatan untuk memonitor dan memengaruhi implementasi kebijakan publik; dan (5) terbukanya kesempatan lebih luas dalam jangka panjang untuk memengaruhi prioritas dan sumber di dalam lembaga-lembaga politik (Andrews & Edwards 2004: 493).

Dalam rumusan lebih sederhana, Jenkins (2006:321) menyatakan bahwa memengaruhi proses pembuatan kebijakan publik itu melibatkan empat langkah: (1) mengusahakan agar isu yang menjadi kepedulian kita masuk ke dalam agenda politik; (2) mengusahakan agar keputusan yang akan dibuat berpihak kepada atau menguntungkan kita; (3) mengusahakan jaminan agar keputusan-keputusan itu benar-benar

diimplementasikan; dan (4) mengupayakan jaminan di masa depan bahwa aktivitas-aktivitas ini menghasilkan keluaran-keluaran sosial yang sejalan dengan atau mendukung kepentingan kelompok kita.

Kedua model di atas mengasumsikan bahwa setiap level kebijakan itu dibentuk oleh faktor-faktor yang berbeda pada waktu yang berbeda. Dengan begitu, peran dan pengaruh organisasi-organisasi advokasi akan berbeda dalam bentuk dan besarannya, tergantung pada efektivitasnya dalam memengaruhi kelima level atau keempat langkah di atas.

Apakah kita masih dapat membedakan lebih jauh jenis-jenis sasaran advokasi? Ya, dengan satu syarat: semuanya berlangsung di bawah kepercayaan akan manfaat demokrasi sebagai sistem politik yang terbaik. Syarat ini pada gilirannya meniscayakan syarat lain: ada negara (dan pemerintahan) di sana, yang menjalankan dan mengelola pemerintahan secara demokratis, dan kebijakan mereka dapat diubah! Jika semua syarat ini tak ada, advokasi menjadi tak ada gunanya.

Atas dasar itu, Jenkins (2006:308), misalnya, membedakan antara *advokasi politik* dalam pengertian yang terbatas, yang memfokuskan perhatian pada para pembuat kebijakan di dalam pemerintahan, dan *advokasi sosial*, yang berusaha memengaruhi opini publik, untuk mendorong partisipasi warga dan politik yang lebih luas, dan untuk memengaruhi kebijakan lembaga-lembaga swasta seperti perusahaan, sekolah dan universitas swasta, dan organisasi-organisasi nirlaba lainnya. Kelompok-kelompok lingkungan, misalnya, sering memokuskan perhatian pada perusahaan-perusahaan swasta perusak lingkungan dan badan-badan pemerintahan. Sementara itu, gerakan emansipasi kaum perempuan atau rivalnya, seperti gerakan *pro-life*, sering menjadikan universitas, gereja, dan organisasi-organisasi kesejahteraan sosial sebagai sasaran advokasi mereka.

Dalam rumusan yang agak berbeda, Reid (2009:2-4) membedakan antara advokasi yang berpusat pada pemerintah (*government-centered*, advokasi 1) dan advokasi yang berpusat pada masyarakat (*society-centered*, advokasi 2). Advokasi 1 identik dengan advokasi politik di atas, sedang advokasi 2 adalah perkataan lain untuk apa yang oleh Jenkins disebut advokasi sosial.

Lebih jauh lagi, dilihat dari sasaran khusus advokasi terhadap berbagai cabang pemerintahan (advokasi 1) yang berbeda, advokasi

dapat diklasifikasi ke dalam tiga jenis: (1) *advokasi administratif*, (2) *advokasi yudisial*, dan (3) *advokasi legislatif*. Semuanya tergantung pada apakah advokasi hendak disasarkan kepada pihak eksekutif, yudikatif, atau legislatif, sesuai dengan wewenangnya masing-masing.

Sementara itu, advokasi 2 mengasumsikan bahwa aktor-aktor dan lembaga-lembaga nonpemerintah memiliki peran penting dalam membentuk opini publik, menentukan prioritas bagi agenda publik, dan dalam memobilisasi suara warganegara dan aksi konkret warganegara. Di sini, para aktor dan lembaga di atas dipandang sebagai sarana yang ampuh untuk membangun visi dan misisosial bersama, serta dalam mengembangkan kepentingan dan nilai kolektif bersama, yang pada gilirannya mampu memengaruhi kebijakan publik.

Advokasi juga dapat dibedakan dari segi tingkat pemerintahan yang hendak dijadikan sasaran advokasi: pusat, daerah, atau bahkan lokal. Advokasi di tingkat lokal dan daerah biasanya dibedakan dari advokasi di tingkat nasional karena sumber-sumber kelembagaan dan kesempatan yang tersedia untuk kelangsungan keduanya juga berbeda. Umumnya, advokasi dengan menyertakan komunitas akar-rumput berlangsung di tingkat lokal dan daerah, sedang advokasi di tingkat nasional lebih mengandalkan rilis hasil riset dan ekspose media.

Paparan di atas, dengan demikian, mengimplikasikan bahwa agar advokasi mereka berhasil efektif, para pegiat advokasi harus membangun koalisi dengan berbagai aktor lain di luar mereka, untuk sama-sama bekerja memengaruhi kebijakan pemerintah. Kelompok luar yang paling dekat dengan mereka adalah kelompok-kelompok yang kepentingannya diperjuangkan dan organisasi-organisasi lain yang bergerak dalam garis kepentingan yang sama. Dengan merekalah koalisi paling dimungkinkan untuk dibangun. Akhirnya, kelompok luar yang mungkin juga dapat diajak bermitra adalah para pemangku-kepentingan, kelompok bisnis, media massa, dan parlemen. Di luar itu, mereka harus juga berhadapan dengan para pesaing, rival, dan tentu saja lawan-lawan mereka. Semuanya dilakukan untuk memengaruhi kebijakan publik yang akan diputuskan dan dijalankan pemerintah.

Dalam studinya yang berpengaruh mengenai koalisi di antara organisasi-organisasi advokasi, *Affirmative Advocacy*, Dara Strolovitch menyebut sejumlah manfaat koalisi:

> Salah satu manfaat itu adalah koalisi memungkinkan organisasi-organisasi advokasi untuk menggabungkan dan menggandakan kekuatan mereka dari segi jumlah sehingga kerjasama mereka meningkatkan pengaruh politik mereka bersama, yang sangat membantu khususnya ketika mereka berhadapan dengan organsiasi yang kuat dan terorganisir. ... Koalisi juga memungkinkan organsisasi-organisasi untuk berbagi sumberdaya material yang langka, seperti dana dan staf, selain juga sumberdaya politik seperti akses ke para pengambil kebijakan dan basis-basis anggota/pendukung. ... Aliansi-aliansi tersebut juga merupakan cara untuk menyokong teman dan mitra, serta menawarkan cara yang berbiaya rendah bagi organisasi dalam memenuhi desakan anggotanya untuk lebih banyak terlibat dalam isu-isu tertentu. ... Selain itu, koalisi memungkinkan organisasi-organisasi untuk mengakses keuntungan-keuntungan tersendiri, seperti pelatihan, bantuan teknis, dan informasi, yang hanya tersedia bagi anggota-anggota koalisi. ... Kelompok-kelompok yang terlibat dalam koalisi dapat memainkan peran penting pada tahap-tahap awal penyusunan agenda dan pengerangkaan isu bersama yang menjadi alasan terbentuknya koalisi, dan organisasi-organisasi tersebut boleh jadi juga dapat mengklaim sejumlah hasil dari upaya-upaya bersama tersebut. (Strolovitch 2007: 178-179)

Sebelum mereka mengupayakan koalisi, atau bersamaan dengan itu, para aktor pemeran utama di atas juga harus memikirkan diri mereka sendiri dan organisasi mereka. Keberlanjutan jangka panjang organisasi mengharuskan mereka untuk menyiapkan kader-kader baru. Kemudian, sesuatu semacam "keluarga gerakan" (*movement family*) akan lahir dari hubungan di antara sesama mereka yang bergerak dalam bidang advokasi yang sama. Seperti dalam keluarga, di antara mereka ada yang bertabiat "keras" dan ada juga yang tabiatnya "lunak". Baik dalam keluarga (organisasi) sendiri maupun dalam "keluarga gerakan", yang datang lebih dulu (*early risers*) akan memengaruhi yang datang lebih belakangan: bisa dalam bentuk hutang yang ditinggalkan dan memberatkan atau warisan dalam berbagai bentuk yang memudahkan. Dan seperti dalam keluarga manusia, dalam "keluarga gerakan" juga

akan terjadi kompetisi dan persaingan, selain tentu saja kemitraan, kerjasama, dan solidaritas.

Secara ringkas dapat dikatakan, advokasi adalah sarana politik yang dapat digunakan oleh kelompok-kelompok yang mewakili kepentingan yang terpinggirkan untuk memperjuangkan kepentingan politik mereka atau yang mereka wakili. Efektivitasnya tergantung pada sejauhmana para pemeran utama advokasi dapat menjalin koalisi dengan mitra-mitra mereka di jajaran pemerintahan dan masyarakat, sehingga mereka dapat memperluas dan memperdalam pengaruh politik mereka seraya mengurangi pengaruh politik para pesaing dan lawan mereka.

## Pluralisme Keagamaan sebagai Tema Advokasi

Sebagai tema advokasi, pluralisme keagamaan memiliki kosakata dan nomenklaturnya yang khusus, dalam berbagai bentuknya: wawasan, nilai dan norma, bahkan keterampilan teknis pengukuran. Semuanya ini terus berkembang dari waktu ke waktu: "orang lapangan" dan "orang kampus" terus bekerjasama dan saling belajar, di seluruh dunia. Hanya beberapa di antaranya yang akan didiskusikan di sini, yang menurut saya penting untuk memahami advokasi sektor ini di Indonesia dan pengembangannya lebih jauh di masa depan.

### *Norma, Organisasi, dan Keterampilan Internasional tentang Kebebasan Beragama*

Advokasi pluralisme keagamaan memperoleh energi lebih banyak beberapa dekade terakhir dengan terus tumbuhnya nilai, norma, dan organisasi internasional yang makin menunjang advokasi kebebasan beragama di mana-mana. Salah satunya adalah dikeluarkannya apa yang dapat disebut sebagai "tafsir resmi" mengenai Pasal 18 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (ICCPR) yang berbicara mengenai hak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan beragama. Mengikuti "General Comment No. 22" (diterima dalam Sidang Umum ke-48 PBB, 1993) yang memberi petunjuk resmi penafsiran ICCPR, maka hak itu itu harus dipahami secara luas dan komprehensif sebagai berikut:

> Pasal 18 melindungi kepercayaan teistik, non-teistik dan ateistik, serta hak untuk tidak menyatakan agama

> atau kepercayaan. Kata "kepercayaan" dan "agama" di sini harus ditafsirkan secara luas. Penerapan pasal 18 tidak terbatas pada agama-agama tradisional atau pada agama dan kepercayaan dengan praktik atau karakteristik institusional yang mirip dengan agama-agama tradisional saja. Oleh karena itu, Komite memperhatikan dengan seksama kecenderungan diskriminasi terhadap agama atau kepercayaan mana pun atas dasar apa pun, termasuk fakta bahwa mereka baru didirikan, atau mewakili minoritas keagamaan yang mungkin menjadi sasaran permusuhan dari sebagian komunitas agama yang dominan.[2]

Ini membuka kemungkinan bagi advokasi pluralisme keagamaan dalam maknanya yang terluas sekalipun. Dalam konteks Indonesia, penafsiran resmi ini harus digarisbawahi karena Indonesia sudah meratifikasi ICCPR, dengan konsekuensi penting, seperti akan dibahas nanti.

Perkembangan penting lainnya adalah diterbitkannya laporan tahunan kebebasan beragama, sejak 1999, oleh Departemen Luar Negeri (Deplu) pemerintah Amerika Serikat (AS).[3] Laporan seperti ini juga dikeluarkan lembaga-lembaga internasional lain, tapi laporan Deplu AS ini unggul sedikitnya karena dua alasan: (1) ia mencakup hampir semua negara di dunia; dan (2) ia dikeluarkan tiap tahun, sehingga perkembangan dan penurunan kinerja kebebasan beragama dapat dilihat terus. Bobot laporan ini juga makin penting mengingat strategisnya posisi AS dalam percaturan dunia.

Tapi laporan ini juga dikritik antara lain karena ia tidak cukup terus terang mengkritik dan mengecam berbagai pelanggaran kebebasan beragama di suatu negara. Ini dapat dimaklumi karena para penulisnya adalah para staf duta-duta besar AS yang ingin menjaga hubungan baik dengan pemerintah di mana mereka ditugaskan. Karena alasan itu, beberapa sarjana dan pegiat HAM, terutama yang bergerak dalam sektor kebebasan beragama, mulai mengembangkan pendekatan dan

2 Dikutip dari UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *General Comments No. 22: The right to freedom of thought, conscience and religion (Art. 18)*, 30/07/93, paragraf 2.

3 Deplu AS mengeluarkan laporan ini untuk memenuhi salah satu misi utamanya, yakni mempromosikan kebebasan beragama di dunia. Tujuan khususnya adalah untuk mendokumentasikan berbagai tindakan pemerintah yang terkait dengan kebebasan beragama, baik yang negatif maupun yang positif. Laporan ini dapat diunduh melalui wesbise mereka, dengan alamat: http://www.state.gov/g/drl/irf/.

teknik-teknik baru dalam mengukur kebebasan beragama. Salah satunya yang paling menonjol adalah laporan yang dikeluarkan *Center for Religious Freedom* (CRF). CRF melihat kualitas kebebasan beragama dari tiga segi: regulasi negara (*state regulation*), favoritisme negara (*state favoritism*), dan regulasi sosial (*social regulation*).[4]

Laporan-laporan kebebasan beragama seperti disebutkan di atas merupakan alat penting untuk advokasi pluralisme keagamaan. Seperti ditunjukkan sejumlah studi, organisasi-organisasi HAM internasional, melalui nilai dan norma, wawasan dan keterampilan yang mereka miliki, dapat membantu memajukan HAM dalam sektor ekonomi, sosial, dan budaya di negara-negara nasional tertentu, terutama jika negara-negara ini sudah dijalankan secara demokratis (Rubenstein 2004; Neumayer 2005). Tapi semuanya tidak berlangsung otomatis. Sejauh ini, salah satu syarat efektivitasnya adalah bahwa advokasi internasional itu dilangsungkan dengan kemitraan yang kuat dengan organisasi-organisasi nasional dan lokal.

Dalam konteks ini, penting khususnya diperhatikan kaitan, persisnya ketegangan, antara nilai, norma, dan prinsip sekular yang umumnya dipegang para pegiat HAM, baik internasional maupun nasional dan lokal, dengan fenomena baru tumbuhnya kebangkitan agama di berbagai belahan bumi. Dalam laporannya tahun 2005, *Human Rights Watch*(HRW) menerbitkan satu esai khusus mengenai masalah ini, HRW menyebutnya sebagai "tantangan baru" yang harus dihadapi para pegiat HAM "sekular":

> [M]emikirkan bagaimana caranya bekerja dengan komunitas-komunitas keagamaan menjadi salah satu tantangan utama bagi gerakan-gerakan HAM. Meminjam kata-kata [Michael] Ignatief, HAM tak mampu betul-betul menjadi global tanpa mengakar dalam di tingkat lokal, tanpa mempertimbangkan falsafah dan kepercayaan yang plural yang terkadang berbenturan atau nampak menolak

4 Lembaga ini bertindak semacam cabang dari Freedom House, badan internasional yang terkenal menyoroti kebebasan sipil dan politik di dunia dan yang setiap tahun mengeluarkan laporan *Freedom in the World*. Berbeda dari induknya, CRF khusus menyoroti kebebasan beragama. Pengkhususan ini dianggap penting karena kebebasan beragama mencakup beberapa segi HAM dalam dua pengertian: (1) Kebebasan badan atau organisasi tertentu, atau rumah ibadah, lembaga-lembaga agama, dan seterusnya, bukan individual; dan (2) Kebebasan seseorang di dalam menjalankan praktik-praktik agama – beribadah, berpakaian, berdakwah, dan lain sebagainya. Tentang ini, lebih jauh lihat Marshal (2008) dan Ali-Fauzi dkk. (2009a).

> seruannya kepada norma-norma universal. Jika standar-standar HAM internasional ingin mengklaim universalitas, maka relevansinya harus ditunjukkan dalam semua konteks, terutama di mana agama menentukan perilaku negara (Marthoz & Saunders 2005:42-43).

Marthoz dan Saunders sendiri berpandangan bahwa gerakan HAM harus mampu memberi jawaban yang memuaskan terhadap masalah-masalah pelik yang muncul akibat tuntutan kaum beriman dan organisasi keagamaan untuk memiliki pengaruh politik lebih besar. Bagi mereka, itu konsekuensi yang harus diterima sehubungan dengan makin tumbuhnya demokrasi.[5]

### *Wawasan Pluralisme: dari Multikulturalisme hingga Pluralisme Kewargaan*

Tantangan yang antara lain dikemukakan Marthoz dan Saunders di atas sudah cukup lama menumbuhkan perdebatan yang luas dan mendalam mengenai bagaimana pluralisme keagamaan (juga pluralisme lainnya) dikelola secara demokratis. Dua di antaranya yang cukup menonjol adalah wawasan tentang multikulturalisme dan pluralisme kewargaan.

Wawasan multikulturalisme antara lain berkembang maju di AS dan Kanada, yang penduduknya majemuk. Wawasan ini antara lain dikembangkan Taylor (1992) dan Kymlicka (1996). Wawasan ini juga sudah mulai dibicarakan di negara-negara Eropa yang dihadapkan kepada "Masalah Muslim" (*the Muslim Question*) sehubungan dengan meningkatnya jumlah penduduk Muslim mereka (sebagiannya lahir di Eropa sebagai generasi baru Muslim), khususnya Inggris, Perancis dan Jerman (lihat misalnya Casanova 2007; Modood et. al. 2006; dan Parekh 2008).

Dalam konteks yang khusus menyangkut pluralisme keagamaan, salah satu inisiatif yang berpengaruh adalah "Pluralism Project" yang berbasis di Universitas Harvard yang dipimpin Diana Eck. Di antara wawasan teoretis berpengaruh dari proyek ini adalah apa yang oleh

5 Lihat juga diskusi menarik mengenai soal ini oleh para sarjana dan pegiat HAM dalam Witte & Green (2009) dan Freeman (2004). Dalam konteks khusus advokasi HAM di dunia Islam, sangat menarik untuk dibaca pandangan dan perjuangan personal sarjana dan pegiat HAM Muslim seperti Abdullahi Ahmed An-Na'im, pemikir Muslim asal Sudan yang pernah menjadi Direktur Human Rights Watch di Afrika, dan Farid Esack, juga sarjana Muslim dan aktivis HAM di Afrika Selatan (lihat misalnya Na'im 2010 dan Esack 2006).

Eck sebut "pluralisme kewargaan" (*civic pluralism*), yang menurutnya harus dibedakan dari "pluralisme teologis". Dalam pandangannya, dalam konteks pluralisme modern, yang harus dikembangkan adalah pluralisme kewargaan, dengan pengertian berikut:

> Pluralisme bukan ideologi, bukan teologi universal baru, bukan pula relativisme teologis yang bebas-bentuk. Melainkan, pluralisme adalah proses dinamis yang dengannya kita terlibat satu sama lain dalam dan dengan perbedaan-perbedaan kita yang terdalam. Bagi beberapa orang, keterlibatan itu karena alasan keagamaan atau teologis, dan bagi yang lain karena alasan kewargaan. Bagi banyak orang, jika bukan sebagian besar kita, keterlibatan itu karena keduanya. Pluralisme bukan cuma kata lain dari keberagaman, tetapi keterlibatan dalam keberagaman tersebut. Ia tak menggantikan atau menghilangkan komitmen keagamaan yang dalam. Ia, malah, merupakan perjumpaan berbagai komitmen, baik di ruang keagamaan maupun ruang kewargaan. Pluralisme bukan berarti mengabaikan perbedaan, tapi memegang erat perbedaan kita yang terdalam, sekali pun perbedaan keagamaan, bukan dalam isolasi, melainkan dalam hubungan dengan satu sama lain. Bahasa pluralisme adalah dialog dan perjumpaan, memberi dan menerima, kritisisme dan kritisisme-diri. Di dunia saat ini, pluralisme adalah bahasa yang kita semua perlu mempelajarinya. (Eck 2007: 266-267)

### *Sekularisme dan Demokrasi*

Masih dalam rangka menjawab tantangan pluralisme keagamaan modern, salah satu tema perdebatan yang menonjol adalah yang menyangkut hubungan antara demokrasi dan sekularisme. Ini terkait dengan sekularisme jenis apa yang mampu mengakomodasi kepentingan individu atau organisasi keagamaan di bawah sistem demokrasi. Tema ini menjadi salah satu perhatian utama bukan saja para filsuf seperti Audi (2000), Rosenblaum (2000) dan Nussbaum (2008) di AS, atau juga Habermas (2010) dan Bader (2007) di Eropa, tapi juga kalangan ilmuwan sosial.[6] Yang menarik, sesudah menerbitkan edisi khusus

6 Banyak rujukan yang dapat dilihat untuk menangkap perdebatan ini. Dua di antaranya, oleh para pemikir dan pegiatnya yang pokok, adalah kumpulan karangan dalam Banchoff (2007) dan Mookherjee (2011).

mengenai "Sesudah Sekularisasi" (*After Secularization*) pada 2006, akhir tahun 2010 lalu, *The Hedgehog Review* lagi-lagi menerbitkan edisi khusus mengenai tema itu, kali ini berjudul "Apakah Pluralisme Keagamaan Memerlukan Sekularisme?" (*Does Religious Pluralism Require Secularism?*), yang langsung terkait dengan tema kita.

Perdebatan ini masih terus berlanjut. Ada dua kesimpulan besar dari perdebatan ini, yang saya pandang relevan sebagai latar belakang advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia. *Pertama*, sekularisme yang didefinisikan sebagai "pemisahan antara agama dan negara", yang disimbolkan oleh "tembok pemisah" seperti dikembangkan di AS, makin dianggap tidak memadai lagi.[7] Untuk keperluan teoretis dan empiris, belakangan para sarjana berbicara mengenai berbagai jenis sekularisme (plural) (misalnya Stepan 2001 dan Kuru 2009). Lebih jauh, menurut Bhargava (2006), tingkat sekularisme dalam sebuah negara dapat dibedakan dalam tiga level: cita-cita, pelaksana pemerintahan, dan kebijakan –yang mengharuskannya mengklasifikasi rezim agama-negara ke dalam model-model yang sulit untuk digeneralisasikan.

*Kedua*, sekularisme tidak dapat direduksi menjadi pandangan yang melulu anti-agama, sekalipun selama ini dia menjadi salah satu sumber marginalisasi dan bahkan permusuhan terhadapnya. Sekularisme dapat juga merupakan sebuah orientasi moral mengenai dunia dan berada-di-dunia, yang kadang dituntun oleh sebuah visi mengenai masyarakat politik yang adil bagi seluruh kelompok agama (atau juga atheis). Dalam makna yang baru ini, seperti dirumuskan editorial *The Hedgehog Review* (2010):

> Sekularisme ... bukanlah sesuatu yang anti-agama atau sekadar hilangnya agama; Tapi, hal itu [sekularisme] mencakup upaya untuk membangun sebuah ruang publik yang dibentuk oleh rasa hormat kepada yang lain

7 Ini terutama berkat karya Casanova yang berpengaruh, *Public Religion in the Modern World* (1994), yang belakangan diperkuat oleh banyak studi dalam bidang antropologi dan sejarah (antara lain Talal Asad, Peter van der Veer, Saba Mahmood, Partha Chatterjee), teori sosial dan politik (Charles Taylor, Rajeev Barghava, Wendy Brown, Craig Calhoun, dan tentu saja Jürgen Habermas), politik perbandingan (Jonathan Fox, Alfred Stepan, Ahmet Kuru), dan hubungan internasional (Daniel Philpott, Elizabeth Hurd). Pada 2008, ketika meninjau kembali bukunya yang lama, Casanova sendiri menyatakan pentingnya konseptualisasi yang dilakukannya mengenai de-privatisasi, yang belakangan menemukan "konfirmasi terbaiknya" di "tanah leluhur sekularisasi, yakni masyarakat-masyarakat Eropa Barat." Setidaknya menurutnya sendiri, itulah sumbangannya yang paling bermakna, yakni "dalam bentuk tantangan analitis-teoretis dan sekaligus normatif atas teori liberal mengenai privatisasi" (2008: 101-102)."

> dan kepedulian akan hak-hak mereka –suatu tempat di mana perbedaan-perbedaan yang mendalam dapat hidup berdampingan. Itu karena, sebuah negara sekular (yang ideal) adalah negara yang tidak memaksakan satu agama tertentu; memperlakukan semua manusia dari agama apa saja dengan rasa hormat yang sama; dan memelihara suatu ruang publik di mana kebebasan menjalankan dan mengekspresikan nilai-nilai agama dapat ditemukan. Sekularisme ... karenanya dianggap sebagai sahabat semua agama, dan bukan musuh atau pelindung agama apapun.[8]

Dalam pengertian ini, sekularisme dapat dikembangkan sebagai sebuah strategi untuk memperjuangkan pluralisme keagamaan, seperti sering dikampanyekan Abdullahi Ahmed An-Na'im (2008). Di luar itu, beberapa model alternatif yang sejauh ini ditawarkan misalnya adalah model "toleransi-kembar" (Stepan 2001) dan "demokrasi asosiatif" (Bader 2007).

## *Agama sebagai Sumber Politik Identitas dalam Demokrasi: yang Baik, yang Buruk*

Akhirnya, masih terkait dengan pencarian solusi demokratis atas tantangan pluralisme modern, muncul pula perdebatan mengenai politik identitas di bawah demokrasi. Ada perbedaan pendapat yang sangat tajam di sini: sementara sebagian kalangan merasa bahwa politik identitas itu baik, sebagian yang lainnya memandang hal itu buruk. Dalam konteks sekarang, yang paling relevan adalah perdebatan mengenai apakah agama merupakan sumber politik identitas yang sah. Jika ya, apakah identitas agama, dibanding identitas-identitas lainnya, merupakan identitas istimewa dalam demokrasi?

Dalam karyanya yang berpengaruh, *Identity and Democracy*, Amy Gutmann menyebutkan beberapa prinsip pokok terkait hubungan antara kelompok identitas, termasuk agama, dan demokrasi:

> (a) Kelompok-kelompok identitas bukanlah sumber nilai utama dalam demokrasi yang memperjuangkan perlakuan setara terhadap individu; (b) Kelompok-kelompok identitas dapat mendukung maupun menghambat perlakuan setara terhadap individu dan keadilan demokratis pada

8 Lihat "From the Editor," *The Hedgehog Review*, Vol. 12, No. 3 (Fall 2010), hal. 1.

> umumnya; (c) Beberapa kelompok identitas menggembar-gemborkan stereotipe negatif, hasutan ketidakadilan, dan menggagalkan pewujudan keadilan; (d) Beberapa kelompok identitas mengatasi stereotipe negatif dan memerangi ketidakadilan dalam konteks ketimpangan kewargaan serta ketimpangan kebebasan dan kesempatan; (e) Kelompok-kelompok identitas juga dapat memberikan dukungan timbal-balik dan mengekspresikan identitas bersama di antara individu-individu yang hidupnya akan lebih sengsara tanpa dukungan dan identifikasi timbal-balik ini. (Gutman 2003: 7)[9]

Perdebatan ini masih terus berlangsung. Namun, pada prinsipnya, semua orang, juga agamawan, harus diizinkan memperjuangkan kepentingan mereka dalam demokrasi, termasuk dengan memanfaatkan identitas keagamaannya. Stepan (2001:217) membuat rumusan sangat bagus bahwa lembaga-lembaga agama tidak boleh diistimewakan dalam demokrasi, tapi juga tidak boleh dianaktirikan.

Ini tantangan berat bagi demokrasi mana pun. Kata Danielle Allen, "Sebuah politik yang demokratis harus berupaya untuk menemukan bukan saja kesepakatan, tapi juga perlakuan yang demokratis terhadap ketidaksepakatan yang terus berlanjut."[10] Prasyarat pokoknya, semuanya harus berlangsung dengan tanpa kekerasan. Pada akhirnya, kata Przeworski (1991:14), demokrasi bernilai karena ia melahirkan jaminan institusional bahwa bahkan yang kalah pun masih dapat memperjuangkan kepentingan mereka nanti.

Sekadar meringkas bagian ini, dapat dikatakan: Pluralisme keagamaan memiliki nomenklatur dan kosakatanya sendiri yang terus berkembang dan yang saling di-*share* oleh semua pegiatnya di seluruh dunia. Tercakup di dalam hal ini adalah norma dan organisasi internasional mengenai kebebasan beragama dan keterampilan bagaimana mengukurnya secara lebih presisi. Hal ini mencakup juga wawasan pluralisme keagamaan, yang melibatkan isu-isu seperti model-model pluralisme dan toleransi, hubungan antara agama dan negara (sekularisme dan demokrasi), dan – beberapa tahun terakhir – agama sebagai sumber dari tumbuhnya politik identitas.

---

9 Penomeran berasal dari penulis (IAF).

10 Dikutip dalam Scott (2007: 182).

## Transisi Demokratis: Janji dan Kendala; Madu dan Racun

Sekarang saya ingin menyinggung perdebatan seputar transisi demokrasi, yang dalam tulisan ini menjadi arena di mana advokasi pluralisme hendak dilakukan. Ini untuk memudahkan mencerna paparan di Bab berikutnya, mengenai Indonesia di era transisi demokrasi.

### *Mendefinisikan Demokrasi*

Sebelumnya, diperlukan satu patokan mengenai apa itu demokrasi. Saya tidak akan mendiskusikan masalah ini secara panjang-lebar dan mencukupkan diri dengan hanya mengutip dan mendiskusikan beberapa definisi yang relevan dengan tema tulisan ini.

Dalam ilmu politik, demokrasi biasa didefinisikan secara sempit sebagai metode peralihan kekuasaan melalui pemilihan umum yang bebas, jurdil, dan berlangsung reguler. Inilah yang biasa disebut definisi minimalis atau prosedural tentang demokrasi. Definisi ini sering dikritik karena penekanannya hanya pada pemilu yang seringkali tidak diawali atau diiringi penghormatan akan hak-hak sipil dan politik warganegara. Beberapa sarjana menawarkan definisi yang lebih substantif tentang demokrasi. Salah satunya, yang terkenal, dirumuskan Robert Dahl. Menurutnya, demokrasi yang sesungguhnya harus dicirikan oleh tersedianya delapan jaminan institusional bagi: (1) kebebasan untuk membentuk dan terlibat dalam organisasi; (2) kebebasan berekspresi; (3) hak untuk memilih; (4) kemungkinan untuk dipilih sebagai pejabat publik; (5) hak bagi pemimpin politik untuk bersaing meraih dukungan; (6) hak untuk memperoleh informasi tandingan; (7) pemilu yang bebas dan jujur; dan (8) tersedianya lembaga-lembaga yang menjamin agar pemerintah tergantung dan bertanggungjawab kepada para pemilih dan bentuk ekspresi preferensi lainnya (Dahl 1971:1-3).

Perhatikan, semua definisi di atas menunjukkan pentingnya demokrasi sebagai sistem politik yang memungkinkan semua preferensi politik untuk diekspresikan ke publik, ikut dalam kontestasi merebut kursi pemerintahan, dan dengan leluasa memerintah jika mandat untuk itu berhasil diperoleh dari rakyat lewat pemilu yang bebas, jurdil, dan terbuka. Prinsip ini berlaku bagi semua orang, termasuk mereka yang percaya pada pentingnya agama di ruang publik.

Tapi, seraya menerima syarat-syarat di atas, Linz dan Stepan

merasa bahwa syarat-syarat itu saja belum cukup. Demikian, karena betapa pun bebas dan jurdilnya pemilu, dan betapa pun kuatnya mandat yang diberikan kepada pemenang pemilu, masyarakat politik yang dilahirkan lewat sebuah pemilu harus tetap menulis atau mengesahkan satu konstitusi yang pada dirinya sendiri demokratis, yakni dalam pengertian bahwa ia menjunjung tinggi kebebasan-kebebasan pokok, termasuk pemerian jaminan kepada hak-hak kelompok minoritas. Selain itu, pemerintah yang dipilih secara demokratis juga harus memerintah sejalan dengan batas-batas konstitusi dan terikat pada aturan-aturan hukum dan beragam institusi yang dapat menjamin akuntabilitas mereka (lihat dalam Stepan 2001:295-296).

### *Konsolidasi Demokrasi*

Pernyataan Linz dan Stepan di atas mengisyaratkan bahwa mencapai satu demokrasi yang sesungguhnya itu tidak gampang. Maka dapat dibayangkan bahwa hal itu menjadi lebih tidak mudah lagi jika yang sedang mengusahakannya adalah suatu masyarakat politik yang baru saja keluar dari otoritarianisme. Jeda antara keluarnya suatu masyarakat politik dari otoritarianisme hingga mereka memperoleh demokrasi penuh itulah masa yang disebut "transisi demokrasi", seperti yang sekarang dialami Indonesia.

Hingga demokrasi terkonsolidasikan, kita akan berada dalam masa transisi menuju demokrasi penuh. Inilah *critical juncture*, momen-momen kritis dalam perjalanan bangsa atau negara mana pun di mana kesepakatan-kesepakatan lama hendak ditinjau kembali secara radikal dan kesepakatan-kesepakatan baru hendak dicapai. Transisi demokrasi dapat berakhir dengan baik, yakni dengan terkonsolidasikannya demokrasi secara penuh. Tapi hal itu dapat juga berujung tidak baik, yakni dengan dimatikannya demokrasi yang baru tumbuh (kembali) –biasanya karena kemuakan orang akan anarki dalam demokrasi memberi alasan bagi kelompok militer untuk mengambil alih kekuasaan ke tangan mereka.

Pertanyaannya sekarang, kapankah demokrasi yang baru tumbuh (kembali) di suatu masyarakat politik, atau suatu bangsa dan negara, dapat dikatakan sudah terkonsolidasikan? Ada perdebatan hangat mengenai masalah ini, tetapi kita mencukupkan diri dengan pandangan Linz dan Stepan seperti sudah diawali di atas. Menurut

kedua ahli perbandingan politik yang berpengaruh ini, sebuah transisi menuju demokrasi dapat dinyatakan sudah berlangsung penuh jika kriteria-kriteria berikut ini terpenuhi: "Sebuah pemerintahan baru naik tahta sebagai akibat langsung dari pemilu yang bebas dan populer; pemerintahan ini memiliki otoritas penuh dalam membuat kebijakan-kebijakan baru; dan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang ditumbuhkan dari demokrasi baru ini tidak perlu berbagi kekuasaan dengan badan-badan lain yang sah."[11]

Di tempat lain (seperti dikutip dalam Stepan 2001: 296), keduanya mengatakan, pada prinsipnya, "demokrasi yang terkonsolidasikan" adalah "sebuah rezim politik di mana demokrasi sebagai sebuah sistem institusi, aturan, dan pola-pola insentif dan disintensif yang kompleks sudah menjadi, dalam satu frase, *'the only game in town.'*" Keduanya kemudian memerinci prasyarat-prasyarat konsolidasi demokrasi itu (seperti dikutip dalam Stepan 2001: 297):

> Definisi operasional kami tentang demokrasi yang sudah terkonsolidasikan ... adalah sebagai berikut. Dari segi *perilaku*, rezim demokratik di suatu wilayah dikatakan terkonsolidasikan ketika tidak ada aktor nasional, sosial, ekonomi, politik, atau institusional yang menonjol yang mengerahkan sumberdaya secara signifikan untuk mencapai tujuannya dengan menciptakan rezim non-demokratis atau dengan melepaskan diri dari negara. Dari segi *sikap*, suatu rezim demokratis terkonsolidasikan ketika mayoritas opini publik yang kuat, sekalipun di tengah himpitan masalah ekonomi dan kekecewaan mendalam terhadap pihak yang sedang berkuasa, meyakini bahwa prosedur dan institusi demokratis merupakan cara paling tepat untuk mengatur kehidupan bersama, dan ketika dukungan terhadap alternatif yang anti-sistem sangat kecil atau kurang-lebih terkucilkan dari kekuatan-kekuatan pro-demokrasi. Dari segi *konstitusional*, suatu rezim demokratik terkonsolidasikan ketika baik kekuatan-kekuatan pemerintah maupun non-pemerintah tunduk kepada dan terbiasa dengan resolusi konflik dalam batas-batas hukum, prosedur, dan institusi tertentu yang disetujui lewat proses-proses demokratis yang baru.

11 Dikutip dalam Linz, Stepan & Gunther (1995: 78).

## *Paradoks Transisi*

Dari diskusi di atas dapat dibayangkan bagaimana masa transisi demokrasi ini mengandung sekaligus janji dan ancaman. Pada satu sisi, masa ini menawarkan kesempatan baik, karena partisipasi politik warganegara menjadi terbuka seluas-luasnya, sesudah lama sebelumnya terpasung dan disumbat oleh pemerintahan otoriter. Tetapi, pada saat yang sama, masa transisi adalah masa yang mengandung banyak ketidakpastian, karena sementara sejumlah aturan dan kebiasaan lama hendak ditinggalkan, aturan dan kebiasaan baru belum ditemukan dengan cukup kepastian atau diberlakukan dengan cukup kemantapan.

Dalam situasi ini, posisi negara (pemerintah) biasanya berbanding terbalik dengan posisi masyarakat. Sementara kemampuan masyarakat dalam mengekspresikan kepentingannya menguat sehubungan dengan mulai dibukanya saluran-saluran politik, kemampuan pemerintah mengelola dan menjalankan pemerintahan terbatas, kalau tidak dikatakan sedang menurun. Ini karena sekarang pemerintah dibatasi oleh aturan-aturan baru yang dimaksudkan agar mereka tak lagi bertindak sewenang-wenang seperti pada masa sebelumnya, di bawah sistem otoritarian. Pada saat yang sama, para elite politik (dan ekonomi) yang perannya di masa lalu sangat besar, dan sekarang sebagiannya sangat mungkin juga masih berperan besar, kini terpecah dan sedang membangun aliansi atau koalisi baru, menjadikan roda pemerintahan bergerak lamban. Dampak keseluruhannya adalah terbatasnya atau bahkan melemahkan kemampuan pemerintah menjalankan kewajibannya.

Dalam hal ini, penting disinggung secara khusus nasib pengelolaan sektor keamanan di masa transisi. Sektor ini, yang dulu berada di bawah kendali militer, umumnya kini diserahkan kepada polisi, yang di masa sebelumnya tidak diberi peran besar. Semangat demokratisasi mensyaratkan agar pengelolaan keamanan kini harus berada di bawah kontrol sipil. Paradoksalnya, lagi-lagi, pihak kepolisian, yang kini diberi mandat baru, belum sepenuhnya siap menjalankan peran barunya ini. Ini sangat masuk akal: mereka tiba-tiba diberi wewenang yang jauh melampaui kemampuan dan pengalaman mereka dalam mengelola keamanan sebelumnya, ditambah lagi oleh fakta bahwa kini mereka harus menjalankan peran itu dengan benar, menurut aturan-aturan hukum yang disepakati secara demokratis. Inilah fenomena

yang ditandai oleh sinyalemen umum bahwa polisi, di bawah transisi demokrasi, "takut melanggar HAM."

Selain itu, transisi demokrasi biasanya juga berjalan seiring dengan tekanan ekonomi yang berat akibat keharusan untuk menyesuaikan diri dengan tuntutan deregulasi.Tuntutan ini datang karena salah satu penyebab dari tumbuh dan berkembangnya gerakan demokratisasi adalah pengelolaan sektor ekonomi yang buruk di bawah otoritarianisme. Model pengelolaan inilah, yang di Indonesia dikenal dengan singkatan KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme), yang menyebabkan menjamurnya ekonomi biaya tinggi, mandegnya pertumbuhan ekonomi, tingginya angka inflasi, menumpuknya hutang, dan penyakit-penyakit ekonomi lainnya, yang membuat terjadinya krisis ekonomi di suatu negara. Karena alasan ini, maka salah satu tugas utama pemerintahan di era transisi demokrasi adalah pemulihan ekonomi, yang antara lain mensyaratkan diambilnya tindakan deregulasi.

Jadi ada cukup banyak masalah yang pada saat bersamaan harus ditangani suatu pemerintahan yang terpilih secara demokratis di era transisi. Ini bersamaan dengan, atau bahkan diperumit oleh, meningkatnya partisipasi masyarakat yang kini memperoleh ruang kebebasan baru. Ini semua menyebabkan kemampuan atau kemauan pemerintah menegakkan tatanan sosial dan melayani kepentingan dan kebaikan publik serba terbatas.

Itu sebabnya sejumlah sarjana seperti Thomas Carothers (2004) mengkritik banyak literatur transisi demokrasi, yang seperti mengasumsikan bahwa transisi demokrasi niscaya akan berujung pada terkonsolidasinya demokrasi karena keyakinan akan perkembangan progresif dari (1) hancurnya rezim otoritarian, (2) transisi demokratis, dan (3) tercapainya demokrasi penuh. Pengalaman demokratisasi banyak negara di Amerika Latin dan Eropa Timur menunjukkan bahwa ada saat di mana transisi "mandeg"(tidak maju, tapi juga tidak mundur) di zona abu-abu (*gray zones*). Salah satu sindromnya, kata Carothers (2002:10), adalah apa yang dia sebut sebagai *"feckless pluralism"*:

> Negara-negara yang kehidupan politiknya ditandai oleh pluralisme yang loyo (*feckless pluralism*) cenderung punya muatan kebebasan politik yang lumayan, pemilu yang rutin, dan pergantian kekuasaan di antara kelompok politik

> berbeda. Tetapi, di luar segi-segi positif tersebut, demokrasi tetap dangkal dan bermasalah. Partisipasi politik, meskipun luas pada saat pemilu, tak lebih dari sekadar memilih saja. Para elite politik dari semua partai atau kelompok besar umumnya dianggap korup, mementingkan urusan pribadi, dan tidak cakap. Pergantian kekuasaan nampak hanya melemparkan persoalan negara kesana kemari dari satu pihak yang kalah ke pihak yang lain. Para elite politik dari semua partai besar umumnya dipandang korup, mementingkan urusan pribadi, curang, dan tak sungguh-sungguh bekerja untuk negara. Publik sangat kecewa terhadap politik, dan meskipun publik masih kukuh dengan keyakinan mereka terhadap cita-cita demokrasi, mereka sangat tak puas dengan kehidupan politik di negara mereka. Secara keseluruhan, politik umumnya dianggap kotor, korup, suatu domain yang didominasi elite yang hanya memberikan sedikit kebaikan kepada negara dan sedikit yang dapat dihormati darinya. Dan negara terus-menerus lemah.

Ringkasnya, transisi demokrasi menawarkan sekaligus janji muluk dan ancaman mematikan; dia bisa merupakan madu, tapi bisa juga racun, yang bisa membawa manfaat dan mudarat sekaligus. Transisi demokrasi membuka kemungkinan seluas-luasnya bagi kebebasan, ketika kemampuan atau kemauan pemerintah untuk menegakkan *order* dan memberi layanan *public goods* dan *public services* terbatas atau lemah. Tampaknya, ini jugalah yang terjadi di Indonesia (lihat pembahasan pada Bab IV).

## Penutup

Ada tiga kesimpulan pokok yang dapat diambil dari pembahasan sejauh ini. *Pertama*, advokasi sebagai alat memperjuangan kepentingan yang terpinggirkan sudah makin mapan dewasa ini, dengan pengalaman yang kaya sebagai bahan pelajaran. *Kedua*, pluralisme keagamaan sebagai tema advokasi juga sudah makin maju, tapi juga makin kompleks, dilihat dari dukungan internasional terhadapnya, wawasan dan alat ukurnya, juga perdebatan mengenai bagaimana wawasan pluralisme itu hendak diterapkan dalam politik sehari-hari. Akan tetapi, *ketiga*, sebagai

arena, momen transisi demokrasi bukanlah ladang yang empuk untuk digarap dalam rangka advokasi pluralisme keagamaan. Momen itu menawarkan tantangan yang berat: sementara advokasi anti-pluralisme mengencang, setelah sebelumnya dikekang oleh pemerintahan otoriter, kemampuan (dan kemauan) pemerintah menegakkan stabilitas dan aturan hukum serta menyediakan layanan publik, yang diperlukan dalam rangka efektifnya advokasi pluralisme, lemah.

Apa relevansi itu semua bagi advokasi pluralisme? Sebagai acuan, semua perkembangan di atas (menyangkut advokasi sebagai cara, pluralisme keagamaan sebagai tema, dan transisi demokrasi sebagai arena) menjadi baik sebagai sumberdaya maupun hambatan bagi pengembangan advokasi pluralisme keagamaan. Apakah pada akhirnya unsur-unsur itu menjadi sumberdaya maupun hambatan, semuanya tergantung pada kemampuan para aktor pegiat pluralisme mengelolanya. Semua konteks ini, mau tidak mau, akan menstrukturkan, baik memfasilitasi maupun menghambat, pilihan-pilihan yang harus diambil para pegiat advokasi. Para agen ini dibatasi oleh struktur-struktur itu, tetapi mereka tidak sepenuhnya terpenjara olehnya. Bab berikutnya akan melihat lebih dekat para aktor advokasi pluralisme keagamaan yang bermain dalam arena transisi demokrasi Indonesia hari-hari ini.

**Daftar Rujukan**

Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. (2009a), "Melaporkan Kebebasan Beragama di Indonesia: Evaluasi atas Laporan The Wahid Institute, Setara Institute, dan CRCS-UGM," Laporan Penelitian (Jakarta: Yayasan Paramadina, MPRK-UGM, dan The Asia Foundation).

An-Na`im, Abdullahi Ahmed (2009), *Islam and the Secular State: Negotiating the Future of Shari'a* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Andrews, Kenneth & Bob Edwards (2004), "Advocacy Organizations in the U.S. Political Process," *Annual Review of Sociology* 30:479-506.

Audi, Robert (2000), *Religious Commitment and Secular Reason* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bader, Veit (2007), *Secularism or Democracy?: Associational Governance of Religious Diversity* (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Barber, Benjamin (1985), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (California: University of California Press).

Bhargava, Rajeev (2006), "Political Secularism," dalam John Dryzek, Bonnie Honnig and Anne Philips (eds.), *A Handbook of Political Theory* (Oxford: Oxford University Press), hal. 636-655.

Carothers, Thomas (2002), "The End of Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13 (1):5-21.

Casanova, José (1994), *Public Religions in the Modern World* (Chicago & London: The University of Chicago Press).

------- (2007), "Immigration and the New Religious Pluralism: A European Union/United States Comparison," dalam Thomas Banchoff (ed.), *Democracy and the New Religious Pluralism* (New York: Oxford University Press).

------- (2008), "Public Religions Revisited," dalam Hent de Vries (ed.), *Religion: Beyond the Concept* (New York: Fordham University Press, 2008), hal. 98-112.

Dahl, Robert (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press).

Eck, Diana L. (2007), "American Religious Pluralism: Civic and Theological Discourse," dalam Thomas Banchoff (ed.), *Democracy and the New Religious Pluralism* (New York: Oxford University Press), hal. 243-270.

Esack, Farid (2006), "The Contemporary Democracy and the Human Rights Project for Muslim Societies: Challenges for the Progressive Muslim Intellectual," dalam Abdul Aziz Said, Mohammed Abu-Nimer and Meena Sharify-Funk (eds.), *Contemporary Islam: Dynamic, not Static* (London & New York: Routledge).

Freeman, Michael (2004), "The Problem of Secularism in Human Rights Theory," *Human Rights Quarterly* 26 (2004): 375-400.

Habermas, Jürgen (2010), "An Awareness of What is Missing," dalam Jürgen Habermas et. al., *An Awareness on What is Missing: Faith and Reason in a Post-Secular Age*, trans. Ciaran Cronin (Malden, MA: Polity Press).

Jenkins, J. Craig (2006), "Nonprofit Organizations and Political Advocacy," dalam Walter W. Powell and Richard Steinberg (eds.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Second Edition (New Haven and London: Yale University Press).

Kuru, Ahmet T. (2007), "Passive and Assertive Secularism: Historical Conditions, Ideological Struggles, and State Policies toward Religion," *World Politics* 59 (July): 568-594.

Kymlicka, Will (1996), "Two Models of Pluralism and Tolerance," dalam David Heyd (ed.), *Toleration: An Elusive Virtue* (Princeton: Princeton University Press).

Linz, Juan, Alfred Stepan & Richard Gunther (1995), "Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Southern Europe," dalam Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jurgen Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation* Baltimore: John Hopkins University Press).

Marshall, Paul A. (ed.) (2008), *Religious Freedom in the World* (Washington D.C.: The Center for Religious Freedom at Hudson Institute).

Marthoz, Jean-Paul and Joseph Saunders (2005), "Religion and the Human Rights Movement," dalam Human Rights Watch, *World Report 2005* (New York: Human Rights Watch).

Modood, Tariq, et. al. (eds.) (2006), *Multiculturalism, Muslims and Citizenship: A European Approach* (New York & London: Routledge).

Mookherjee, Monica (2011), "Liberal Democracy and Religious Pluralism: Accommodating or Resisting the Diversity of a Globalising Age?," dalam Monica Mookherjee (ed.), *Democracy, Religious Pluralism and the Liberal Dilemma of Accommodation* (Dordrecht, Heidelberg, London & New York: Springer).

Neumayer, Eric (2005), "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights," *Journal of Conflict Resolution* 49 (6): 925-953.

Nussbaum, Martha (2008), *Liberty of Conscience: In Defence of America's Tradition of Religious Equality* (New York: Perseus Books).

Parekh, Bhikhu (2008), *European Liberalism and "the Muslim Question"* (Leiden: Amsterdam University Press, 2008).

Przeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press).

Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon and Schuster).

Reid, Elizabeth J. (2001), "Understanding the Word 'Advocacy': Context and Use," dalam Elizabeth J. Reid (ed.), *Structuring the Inquiry into Advocacy* (Washington, DC: The Urban Institute).

Rubenstein, Leonard S. (2004), "How International Human Rights Organizations Can Advance Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth," *Human Rights Quarterly* 26 (4):845-865.

Skocpol, Theda (1999), "Advocates without Members: The Recent Transformation of American Civic Life," dalam Theda Skocpol & Morris P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democ-*

*racy* (New York and Washington, DC: Russell Sage Foundation and Brookings Institution Press).

Stepan, Alfred (2001), *Arguing Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press).

Taylor, Charles (1992), "The Politics of Recognition," dalam Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Witte, John dan M. Christian Green (2009), "Religious Freedom, Democracy, and International Human Rights," *Emory International Law Review* 23 (2):583-608.

# Bab 4
# Advokasi Pluralisme Keagamaan Pasca-Reformasi: Arena, Pelaku dan Pesaing

*Ihsan Ali-Fauzi*

Dalam Bab 3 kita sudah melihat bagaimana advokasi sebagai alat memperjuangan kepentingan sudah makin mapan dewasa ini dan, khususnya tema advokasi pluralisme keagamaan, makin kompleks, baik dari segi pemaknaan maupun cara pengukurannya. Persoalannya makin kompleks karena, seperti ditunjukkan dalam pengalaman negara-negara lain, dan dalam hal ini Indonesia tidak unik, momen transisi demokrasi menawarkan tantangan yang khas.

Bagaimana arena transisi ini menentukan (membantu atau menghambat) advokasi yang dilakukan para aktor? Pilihan-pilihan apa yang tersedia dalam situasi ini?Setelah memaparkan konteks Indonesia situasi saat ini sebagai negara yang sedang melalui masa transisi demokrasi, bab ini akan memaparkan, mendiskusikan, dan mengevaluasi situasi advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia dewasa ini terutama dengan menelusuri aktor-aktornya, aliansi mereka, serta pesaing mereka.[1]

## Konteks Advokasi Pluralisme: Indonesia Pasca-Reformasi sebagai Arena

Secara ringkas, ada enam hal yeng mencirikan Indonesia Pasca-Reformasi dalam kaitannya dengan isu pluralisme: (i) cetakan dasar

1 Sumber untuk bab ini terutama adalah berbagai liputan media massa, beragam laporan dan dokumen yang dikeluarkan oleh LSM-LSM dan lembaga studi yang bergerak dalam advokasi pluralisme keagamaan, dan wawancara terbatas saya dengan beberapa aktornya atau mereka yang relevan. Menyangkut sumber terakhir, tidak semua narasumber yang saya wawancarai bersedia untuk dikutip namanya di sini. Tetapi mereka tahu bagian-bagian mana dari tulisan ini yang bersumber dari mereka. Bab ini juga didasarkan atas pengalaman saya bekerja dalam sektor ini beberapa tahun belakangan.

Indonesia adalah sebuah bangsa yang plural; (ii) sekalipun pluralisme Indonesia adalah pluralisme yang asimetris, di mana kaum Muslim secara nominal dominan, ada dukungan yang cukup, bahkan belakangan meningkat, dari mayoritas Muslim, dulu dan sekarang, terhadap pluralisme Indonesia; (iii) terdapat jaminan legal yang cukup, meskipun rentan, bagi pluralisme keagamaan di Indonesia; (iv) demokrasi yang baru diperoleh ironisnya membuka kesempatan bagi tumbuhnya wacana anti-pluralisme yang dikembangkan oleh kaum Muslim di era Reformasi; dan (v) di tengah-tengah itu kita menemukan pemerintah yang tidak mampu (atau mau) bertindak tegas dalam menegakkan aturan-aturan hukum; dan (vi) di tengah-tengah itu juga kita menyaksikan mayoritas umat Islam yang bisu, tidak terlalu memedulikan isu pluralisme keagamaan. Semua ini ikut membentuk advokasi pluralisme keagamaan kita sekarang.

### *(i) Cetakan Dasar Indonesia yang Plural*

Ini sesuatu yang sudah sangat terang dan diakui oleh banyak kalangan, dan karenanya saya tidak akan membahasnya panjang-lebar. Ketika dinyatakan merdeka pada 17 Agustus 1945, Indonesia adalah salah satu bangsa yang paling plural di muka bumi ini. Selain terdiri dari banyak pulau, bumi Nusantara ini juga dihuni manusia dengan beragam suku, bahasa, agama (dan keyakinan). Meskipun tentu ada beberapa perubahan spesifik di sana-sini, secara umum Reformasi pasca-Orde Baru hampir sama sekali tidak mengubah corak primordial Indonesia ini.

Keragaman dalam satu kesatuan itu tergambarkan dengan sangat indah dalam semboyan *"Bhinneka Tunggal Ika"* (Beragam-ragam tetapi Satu Jua). Fakta mengenai keragaman dalam satu kesatuan, atau kesatuan dalam keragaman, ini tak pernah dibantah oleh siapa pun dalam sejarah negeri ini. Ini jelas merupakan sumberdaya yang penting bagi penegakan pluralisme dalam bidang lain, termasuk agama.

Ini bukan fakta sederhana, karena banyak sekali negara di dunia ini yang bubar, terpecah-pecah, karena alasan fragmentasi etnis, agama, bahasa, atau lainnya, ketika negara itu mengalami transisi dari satu rezim politik ke rezim lainnya. Contoh yang paling terkenal adalah negara-negara (mantan) Uni Soviet dan Yugoslavia. Namun, di luar itu, Lebanon, misalnya, terus menghadapi krisis karena alasan itu. Dan, tidak mengherankan, sejumlah Indonesianis pernah berspekulasi bahwa

Indonesia pun dapat bubar ketika Orde Baru runtuh dan berbagai konflik kekerasan melanda negeri ini (lihat misalnya Booth 1999).

### *(ii) Pluralisme Asimetris: Dukungan Kaum Muslim bagi Pluralisme Indonesia*

Tetapi, dilihat dari segi agama, pluralisme Indonesia adalah sebuah pluralisme yang asimetris, di mana jumlah kelompok agama mayoritas (kaum Muslim) jauh melampaui kelompok-kelompok agama lainnya. Ini menjadikan hubungan antara kaum Muslim dan negara memainkan peran penting bagi penegakan pluralisme keagamaan di Indonesia.

Sejauh ini, hubungan itu dicirikan oleh integrasi dan ketegangan tertentu: kadang-kadang, dan/atau pada sejumlah kaum Muslim, identitas keagamaan mereka tidak bertentangan dengan identitas kebangsaan mereka, tetapi tidak pada saat atau menurut kelompok Muslim lainnya. Keragaman pandangan ini lumrah, karena kaum Muslim tidak pernah menjadi kekuatan politik yang monolitik di negeri ini, seperti juga di wilayah-wilayah lain dunia Islam.[2]

Namun, cukup aman jika disimpulkan bahwa dukungan kaum Muslim Indonesia terhadap pluralisme di Indonesia pada umumnya cukup kuat, sejak dulu hingga sekarang. Menjelang dan di awal-awal kemerdekaan, dukungan itu tampak dari penolakan tegas sebagian pemimpin politik yang beragama Islam (misalnya Soekarno dan Mohammad Hatta) atau kesediaan sebagian pemimpin Muslim lainnya untuk meninggalkan cita-cita menjadikan Indonesia sebagai negara Islam dengan menerima Pancasila sebagai dasar negara. Di masa Demokrasi Parlementer pada tahun 1950-an, dukungan yang sama

2 Kecuali di negara-negara yang sengaja didirikan sebagai negara yang sepenuhnya religius (seperti Saudi Arabia atau Iran) atau atheis (seperti Republik Rakyat China), ketegangan antara identitas keagamaan dan identitas kebangsaan ini manusiawi terjadi pada semua manusia beragama khususnya di era modern, di mana negara sekular (dalam berbagai variasinya) menjadi prinsip pengorganisasian manusia yang paling pokok, seperti ditunjukkan oleh fakta bahwa seseorang itu adalah warganegara tertentu dan itu ditunjukkan oleh negara apa yang mengeluarkan kartu identitas atau paspornya. Dalam soal hubungan antara agama dan negara ini, Islam seringkali dianggap khusus karena dalam Islam ada cukup banyak ajaran yang mengatur secara cukup detail bagaimana pemeluknya menjalani hidup, termasuk menyangkut urusan-urusan politik dan kenegaraan. Sekalipun benar demikian, tetap saja ajaran-ajaran itu ditafsirkan secara berbeda oleh kaum Muslim yang berbeda, di tempat dan waktu yang berbeda. Untuk literatur yang dengan baik mendiskusikan keragaman ekspresi politik kaum Muslim ini, secara umum dan di berbagai belahan dunia, lihat Eickelman & Piscatori (1996), Brown (2000), dan Ayoob (2007). Untuk kasus Indonesia, lihat antara lain Noer (1973), Maarif (1985), Effendy (1998), dan Mujani (2007).

juga dapat dilihat dari gagalnya upaya untuk mendesakkan cita-cita negara Islam, meskipun hal ini harus diakhiri secara tidak demokratis dengan dibubarkannya parlemen dan munculnya Soekarno sebagai presiden yang otoriter.

Kemudian, ketika Soekarno digantikan oleh Soeharto sebagai Presiden Indonesia yang kedua dan negara ini memasuki Orde Baru, sistem politik otoritarian yang masih tetap diterapkan tidak memungkinkan diekspresikannya cita-cita politik Islam (seperti juga cita-cita politik lainnya) secara bebas, sehingga tidak diketahui secara pasti apakah dukungan kaum Muslim bagi pluralisme Indonesia tetap seperti sebelumnya. Di bawah Orde Baru, pluralisme keagamaan secara terbatas dipaksakan pemerintah, dengan antara lain melarang warganegara untuk memperbincangkan mengenai SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar-golongan).

Hingga berakhirnya Orde Baru, dan karena cukup kuatnya dukungan Muslim bagi pluralisme keagamaan, baik yang dikelola secara demokratis atau otoritarian, Indonesia dikenal sebagai negara dengan mayoritas Muslim yang moderat. Visi Islam yang "menang" (atau, dalam arti tertentu, "dimenangkan") di sini adalah visi Islam yang dipeluk oleh mereka yang oleh Bahtiar Effendy disebut "Muslim substansialis", dalam persaingan mereka dengan "Muslim formalistis" (Effendy 1998). Secara ringkas dapat dikatakan, menurut para pendukungnya, visi politik Islam ini adalah visi Islam yang tidak mempertentangkan identitas keislaman dan identitas keindonesiaan, apalagi dengan jalan kekerasan. Para penggagas dan pemeluknya berpandangan bahwa integrasi kedua identitas itu tidak bertentangan dengan dan bahkan didukung oleh penafsiran substantif atas ajaran-ajaran Islam tentang politik dan kenegaraan.

Bagaimana perkembangannya kini? Jika hasil pemilu di era Reformasi yang sudah tiga kali berlangsung (1999, 2004, dan 2009) dijadikan standar, jawabannya positif. Ini terutama dilihat dari makin merosotnya suara partai-partai politik yang mendukung gagasan negara Islam. Berkaca dari hasil-hasil pemilu ini, beberapa pemerhati politik di Indonesia, antara lain Mujani dan Liddle (2009), berpendapat bahwa politik Indonesia sudah makin tersekularisasikan. Mereka menulis:

> Para politisi dan partai-partai politik sekular kini mendominasi politik Indonesia dan tampaknya siap meneruskan dominasinya di masa datang. Anggota parlemen yang terpilih pada 2004 dan 2009 didominasi partai sekular. Tiga partai sekular besar, Golkar, PDI-P, dan PD, memperoleh bagian suara yang hampir sama dengan perolehan suara mereka pada 2004 (48%) dan 2009 (49%). Dengan kemunculan Hanura dan Gerindra, total suara partai-partai sekular pada 2009 naik secara signifikan hingga 57%. Pada saat yang sama, keseluruhan suara Islamis (PKS dan PPP) sedikit turun dari 15% (2004) menjadi 13% (2009). Suara partai-partai berbasis-organisasi Islam (PKB dan PAN) turun tajam, dari 17% (2004) menjadi 11% (2009). Pada pemilu presiden yang dijadwalkan Juli 2009, keenam kandidat presiden dan wakil presiden berasal dari partai-partai sekular atau non-partai, dalam kasus calon wakil presiden dari Presiden Yudhoyono.[3]

Selain secara konstitusional dan elektoral seperti dipaparkan di atas, dukungan kaum Muslim terhadap pluralisme juga ditunjukkan oleh posisi yang diambil dua organisasi terbesar Islam di negeri ini, Muhammadiyah dan NU, mengenai hubungan antara Islam dan negara. Kedua organisasi besar itu menyatakan bahwa NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia), dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai dua pilar utamanya, sudah merupakan sesuatu yang final. Para pemerhati politik Indonesia, misalnya Bubalo dan Fealy (2005), Hwang (2009), juga Mujani dan Liddle (2004), melihat bahwa kekuatan kedua organisasi masyarakat (ormas) Muslim terbesar di negara ini cukup signifikan dalam menghambat pertumbuhan visi Islam formalistik, yang hendak menegakkan ajaran-ajaran Islam (Syari`ah) sebagai aturan-aturan formal kenegaraan. Hal itu tampak tidak hanya dari pernyataan dan perilaku politik para pemukanya yang secara umum toleran dan pluralis, tapi juga dari para pengikutnya yang tahan terhadap daya pikat Islamisme.

---

3 Lihat Mujani & Liddle (2009: 590). Menurut keduanya, sekularisasi politik Indonesia ini terjadi karena beberapa sebab-sebab berikut: (1) Indonesia dalam sejarahnya punya landasan pluralisme keagamaan; (2) kebijakan-kebijakan Suharto pada masa Orde Baru dan respon kreatif Muslim terhadap kebijakan tersebut juga ikut memengaruhi kecenderungan ke arah sekular itu; dan (3) karakteristik pemilih serta tindakan dan sumberdaya yang tersedia bagi para politisi dalam suasana demokrasi saat ini (mayoritas pemilih Muslim saat ini moderat, dan partai-partai Islamis gagal memobilisasi pemilih Muslim dengan efektif).

Namun demikian, penting dicatat bahwa kedua ormas yang menjadi tulang punggung Islam substantif di Indonesia itu kini juga nampak banyak disusupi gerakan-gerakan anti-pluralisme (lihat misalnya Wahid 2009). Bahkan Ketua Pengurus Besar NU, Masdar Farid Mas'udi, menuturkan bahwa kelompok-kelompok Wahabi radikal mulai banyak yang menyusupi kantong-kantong NU dengan menguasai masjid-masjid NU terlebih dahulu.[4]Selain itu, di beberapa daerah, ada kecenderungan bahwa kader-kader kedua organisasi ini mulai meninggalkan induk organisasi mereka karena keinginan terlibat dalam partai-partai politik.

### *(iii) Jaminan Pluralisme Keagamaan: Kebebasan Beragama*[5]

Meskipun rentan dan kontroversial, ada jaminan konstitusional yang cukup bagi pluralisme keagamaan di Indonesia, antara lain dalam bentuk jaminan terhadap hak warganegara untuk bebas beragama. Kalau tadi disebut "rentan dan kontroversial," ini karena hubungan antara negara dengan agama di Indonesia mencerminkan upaya untuk terus mencari kompromi di antara berbagai kepentingan ideologis. Dan diketahui, Pancasila akhirnya diterima sebagai jalan kompromi antara kalangan nasionalis-agamis, yang menginginkan Islam sebagai dasar negara, dengan kalangan nasionalis-sekular. Di situ negara Indonesia dibayangkan sebagai, dalam istilah Mukti Ali yang terkenal, "bukanlah negara teokratis, dan juga bukan negara sekular."[6]

Dari segi jaminan penuh atas kebebasan beragama, Pancasila secara normatif dapat dipersoalkan, karena dasar negara Indonesia mengandung satu sila, yang bahkan diletakkan dalam urutan pertama, bahwa Indonesia adalah bangsa yang ber-"Ketuhanan Yang Mahaesa." Prinsip ini tentu mempersempit peluang bagi hak warganegara untuk tak beragama atau berkeyakinan dalam maknanya yang luas. Sejauh ini, wacana dan kampanye pluralisme keagamaan di Indonesia belum

4 Lihat reportase ini: Gerakan Pemuda Ansor, "Kantong NU disusupi Kelompok Radikal", Senin 10 Agustus 2009, http://gp-ansor.org/12798-10082009.html (diakses pada 16 Mei 2011).

5 Bagian ini saya ringkaskan dari satu bahan lain yang sudah diterbitkan. Lihat Ali-Fauzi dkk. (2009a).

6 Dikutip dalam Munhanif (1998: 229). Walau mungkin bukan berasal dari Mukti Ali sendiri, tapi rumusan tersebut menjadi sangat terkenal dan selalu didengang-dengungkan sepanjang Orde Baru, sehingga hampir dapat dikatakan sebagai "rumusan resmi" model relasi antara agama dengan negara dalam konteks Pancasila.

menyentuh masalah peka ini, mungkin dengan kesadaran bersama bahwa bangsa Indonesia memang sangat religius, sehingga ateisme masih merupakan hal yang tak terbayangkan, apalagi Komunisme punya sejarah buruk di negeri ini.

Di luar itu, Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 memiliki posisi yang tegas terhadap pluralisme, termasuk jaminan bagi setiap warganegara untuk bebas beragama. Ini diperkokoh lewat empat kali amandemen terhadapnya, yang berlangsung antara 1999 dan 2002. Khusus tentang kebebasan beragama atau berkeyakinan, hasil amandemen ini memberi jaminan konstitusional yang sangat kuat. Pasal 28E UUD 1945 memberi penegasan, bahwa: (1) "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali"; dan (2) "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, *sesuai dengan hati nuraninya*" (cetak miring ditambahkan). Dengan begitu menjadi jelas bahwa hak dan kebebasan beragama/berkeyakinan merupakan pilihan yang bebas "sesuai dengan hati nurani" seseorang.

Dukungan terhadap kebebasan beragama dan berkeyakinan juga diperkuat oleh fakta bahwa Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), yang sudah disinggung di atas, lewat UU No. 12/2005. Kovenan tersebut, yang mengikat secara hukum dan mewajibkan negara peserta (*state parties*) untuk memasukkannya sebagai bagian dari perundang-undangan nasional, memberi jaminan kebebasan beragama atau berkeyakinan yang sangat luas, khususnya seperti tertera dalam Pasal 18 ICCPR, beserta pembatasan lazimnya.

Akan tetapi, jaminan konstitusional yang sangat kuat itu belum diterjemahkan ke dalam perangkat-perangkat dan mekanisme yang mengikat secara hukum. Jaminan konstitusional tersebut masih merupakan imperatif moral, dan belum menjadi produk hukum yang mengikat dan dapat diterapkan secara praktis. Begitu juga, kewajiban negara-negara yang telah meratifikasi ICCPR untuk melakukan penyesuaian produk perundang-undangan maupun peraturan lain dengan prinsip-prinsip ICCPR, sejauh ini, belum pernah dilakukan

oleh pemerintah. Padahal, kewajiban yang dibebankan pada pemerintah sebagai negara peserta (*state parties*) itu bersifat niscaya dan harus dilakukan dengan segera.

Memang, pemerintah pernah membuat Rencana Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) lewat Kepres No. 129/1998, yang menerintahkan tidak hanya ratifikasi instrumen HAM internasional, diseminasi dan pendidikan HAM, tetapi juga mempersiapkan "harmonisasi peraturan perundang-undangan nasional" agar sesuai dengan semangat dan jiwa instrumen HAM. Sayangnya, upaya RANHAM ini tidak atau belum berhasil diselesaikan hingga kini sehingga, jika perundang-undangan dan peraturan di bawah UUD 1945 diteliti lebih jauh, hasil yang diperoleh justru bertolak belakang dengan jaminan kebebasan beragama/berkeyakinan tersebut.

Selain itu, jaminan konstitusional di atas justru dibatasi oleh ketentuan yang membuatnya sulit dipraktikkan. Ini tampak jika membaca pembatasan kebebasan beragama seperti disebut dalam pasal 28J(2) UUD 1945: "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil, sesuai dengan pertimbangan moral, *nilai-nilai agama*, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis" (cetak miring ditambahkan).

Unsur-unsur pembatasan memang dikenal dalam pengaturan HAM internasional, seperti tampak dalam Pasal 18(3) ICCPR. Tetapi ayat di atas, yang mencerminkan situasi Indonesia,  menambahkan unsur "nilai-nilai agama" yang memberi ruang tafsir sangat luas dan yang sebelumnya tidak pernah dikenal dalam pengaturan HAM di negara-negara lain. Oleh karena itu, aman disimpulkan bahwa rumusan pembatasan itu merupakan bentuk pembatasan yang tak lazim dalam prinsip-prinsip pembatasan HAM.

Lepas dari itu, dan inilah yang terlihat faktanya di Indonesia, konsekuensi dari pembatasan berdasarkan "nilai-nilai agama" itu sangat jelas. Bagi M. Atho Mudzhar(Mantan Kabalitbang& Diklat Depag), UU No 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama dianggap sebagai manifestasi pembatasan itu (lihat

Suaedy dkk. 2009:42-48). Padahal, seperti ditunjukkan banyak studi, justru keberadaan UU tersebut acapkali menimbulkan banyak masalah dan membatasi kebebasan beragama. (Lihat juga Parulian, 2008); dan Ali-Fauzi dkk., 2009a)

### *(iv) Paradoks Demokrasi: Menguatnya Wacana Anti-Pluralisme*

Reformasi di Indonesia juga diikuti fenomena yang mengkhawatirkan dilihat dari cita-cita pluralisme keagamaan, yakni menguatnya upaya-upaya formalisasi Islam, yang mencerminkan meningkatnya kampanye visi "Islam Skripturalis". Ini antara lain dapat dilihat dari (1) diterbitkannya fatwa MUI yang mengharamkan liberalisme, pluralisme dan sekularisme; (2) tumbuhnya perda-perda bernuansa Syari`ah yang menggerogoti hak-hak sosial, politik, bahkan ekonomi kelompok-kelompok non-Muslim atau kaum Muslim yang tak setuju dengan perda-perda itu; (3) tumbuhnya gerakan-gerakan paramiliter yang mengatasnamakan Islam yang berperilaku seperti polisi, misalnya Front Pembela Islam (FPI), Forum Betawi Rembug (FBR), Laskar Jihad, dan banyak lagi yang lain; dan (4) terjadinya aksi-aksi kekerasan atas nama Islam, bahkan dalam bentuk aksi-aksi teror seperti yang dilakukan Jamaah Islamiyah. Publikasi rekor kebebasan beragama dan pluralisme Indonesiabanyak diisi oleh laporan mengenai hal-hal ini.

Bagaimana menjelaskan ini? Jika dilihat dari perspektif mengenai transisi demokrasi sebagai janji dan ancaman seperti sudah dibahas, munculnya fenomena-fenomena ini sebenarnya sama sekali tidak mengejutkan. Di satu segi, semuanya itu mencerminkan tumbuhnya ekspresi politik Islam baru yang dimungkinkan berkat dibukanya keran demokrasi sekarang ini, sesudah ditutup rapat pada masa sebelumnya. Pada segi lainnya, semuanya itu juga mencerminkan (1) pemerintah yang kemampuannya terbatas sehingga tidak mampu menindak tegas ekspresi-ekspresi politik yang sebenarnya harus ditindak tegas karena bertentangan dengan prinsip dan nilai demokrasi, atau (2) pemerintahan yang gamang atau bahkan tidak mau bertindak tegas karena hal itu akan merugikan posisi politik mereka sendiri, yang juga sedang membangun aliansi politik baru dengan memanfaatkan kekuatan-kekuatan Islam.

Semua perkembangan ini memerlukan paparan dan penjelasan kasus demi kasus. Namun, khusus mengenai menguatnya formalisasi

Islam di era Reformasi, pengamatan William Liddle perlu memperoleh perhatian khusus. Dalam satu tulisan yang terbit pada 1996, ketika rezim Orde Baru masih kuat, Indonesianis senior itu secara khusus memprediksi masa depan perseteruan kubu "Islam substantif" versus kubu "Islam skripturalis". Dia menulis:

> Optimisme saya [mengenai kemenangan kubu "Islam substansialis"] berkurang karena pengakuan [penulis] akan konteks sosial, ekonomi, dan terutama politik di mana kreatifitas kaum substansialis berlangsung. Sebab, tak diragukan lagi, mereka diuntungkan oleh konteks itu, dan dalam beberapa hal secara sadar telah memanfaatkannya untuk memperkuat posisi mereka. Juga jelas bahwa wilayah bermain yang tersedia sudah secara sengaja didesain untuk melemahkan posisi para pemikir dan aktivis Islam yang lain, khususnya kelompok skripturalis. (Liddle 1996: 267)

Konteks yang dimaksud Liddle di atas adalah berbagai kebijakan pemerintah Orde Baru, yang langsung atau tidak menguntungkan posisi kubu "Islam substansialis". Kini, konteks itu sudah berubah. Semua orang bebas menyalurkan partisipasi politik mereka. Dalam situasi seperti ini, tambah Liddle, tiga faktor membuat gagasan Islam substansialis memperoleh tantangan besar, yakni: (1) ajaran-ajaran kaum skripturalis yang lebih mudah diterima sebagian besar kaum Muslim; (2) kemungkinan aliansi politik kaum skripturalis dengan kelompok-kelompok sosial lain yang sedang tumbuh; dan (3) nafsu besar para politisi ambisius untuk membangun basis massa (Liddle 1996:267-268).

### *(v) Lemahnya Kemampuan Negara (Pemerintah)*

Faktor lemahnya negara dalam menjalankan kewajibannya untuk menyediakan lapangan kerja, mengupayakan kesejahteraan warganegara, serta menegakkan aturan-aturan demokrasi secara tegas dan tanpa pandang bulu penting disebutkan secara eksplisit, karena hal ini ikut mendukung atau menghambat kampanye pluralisme apa pun di satu negara, termasuk pluralisme keagamaan. Fenomena-fenomena ini ditemukan di Indonesia era Reformasi.

Meskipun pertumbuhan ekonomi berjalan cukup baik di Indoensia, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata mencapai 5-7

persen per tahun, hal itu belum berhasil menciptakan lapangan kerja yang cukup dan meningkatkan kesejahteraan seluruh warganegara. Sementara itu, laporan-laporan media massa, cetak maupun non-cetak, setiap hari diisi oleh berita-berita dan iklan mengenai meningkatnya konsumerisme kalangan perkotaan dan para elite di Jakarta dan daerah yang terjerat korupsi, yang terus mengiris-iris rasa keadilan masyarakat.

Hal ini penting disinggung, karena dalam khazanah ilmu sosial ada banyak penjelasan mengenai bagaimana deprivasi ekonomi dan alienasi psikologis akibat urbanisasi membuat orang cepat tertarik kepada ajaran yang serba mudah dan mengklaim serba-bisa, seperti diwakili oleh slogal *"Islam is the solution,"* yang sering menjadi slogan kunci kampanye Islamisasi dalam maknanya yang mengancam pluralisme. Terkait dengan apa yang dikatakan Liddle di atas, himpitan ekonomi, kepenatan pikiran dan jiwa membuat orang enggan mengunyah tawaran pikiran yang agak canggih, seperti yang ditawarkan oleh visi Islam yang substansialis.

Keterbatasan kemampuan negara juga tampak dalam sektor keamanan. Selama beberapa tahun berada di era Reformasi, kinerja pemerintah secara umum sebenarnya memperlihatkan kemajuan. Menurut studi Lembaga Survei Indonesia (LSI), pada 2006, 69% masyarakat Indonesia percaya bahwa polisi telah melakukan tugasnya dengan "baik" (LSI 2006). Hal yang sama juga terkait dengan ancaman terorisme. Menurut polling Gallup (2009), masyarakat Indonesia berpandangan bahwa pemerintah sudah memperlihatkan kemajuan signifikan dalam upayanya memerangi terorisme. Beberapa bulan sebelum serangan bom terjadi di Jakarta pada Agustus 2009, 68% responden yang ditanya Gallup menyatakan bahwa pemerintahan sudah *"doing enough"*, peningkatan cukup berarti dari tahun 2007 (51%) dan 2008 (66%).

Akan tetapi, belakangan ancaman terorisme kembali mencuat. Di luar itu, dan yang langsung terkait dengan pluralisme keagamaan, aparat kepolisian, yang kini memegang mandat mengurusi sektor keamanan, sering dilaporkan tidak berani mengambil langkah-langkah tegas terhadap aksi-aksi kekerasan atas nama agama. Tampak sekali bahwa mereka gamang melihat perkembangan yang ada, sehingga tidak berani mengambil langkah tegas (lihat pembahasan lebih jauh di bawah).Ini boleh jadi juga karena mereka memperoleh contoh buruk

dari pemimpin tertingginya, Presiden Soesilo Bambang Yudoyono. Pada 26 Juli 2005, dalam pidatonya di depan kongres MUI, dia antara lain menyatakan:

> Kami membuka pintu hati, pikiran kami untuk setiap saat menerima pandangan, rekomendasi dan fatwa dari MUI maupun dari para Ulama, baik langsung kepada saya, kepada Saudara Menteri Agama, atau kepada jajaran pemerintah yang lain. Kami ingin meletakkan MUI untuk berperan secara sentral yang menyangkut akidah ke-Islaman, dengan demikian akan jelas bedanya mana-mana yang itu merupakan atau wilayah pemerintahan kenegaraan, dan mana-mana yang pemerintah atau negara sepatutnya mendengarkan fatwa dari MUI dan para Ulama. (Dikutip dalam International Crisis Group 2008:10)

Ini jelas merupakan contoh buruk, karena seorang presiden sebuah negara yang non-agama harus menunjukkan netralitasnya dalam perkara agama, apalagi menyangkut akidah satu kelompok agama tertentu yang belum tentu diterima oleh kelompok lainnya. Pidato di atas mengisyaratkan ketundukan eksekutif kepada satu lembaga agama. Dan ini berakibat fatal, karena fatwa-fatwa MUI menyangkut Jamaah Ahmadiyah Indonesia (JAI), yang dianggap aliran sesat, oleh banyak pegiat pluralisme keagamaan dinilai sebagai ikut mendorong kampanye kekerasan anti-Ahmadiyah.

Ketika menilai kinerja Indonesia dalam aspek-aspek ini dan kaitannya dengan meningkatnya kampanye anti-pluralisme oleh visi kaum Muslim "Islamis"), Hwang menulis:

> Pada era pasca-Orde Baru, negara Indonesia menyediakan banyak jalur untuk partisipasi institusional, dan mayoritas besar kelompok-kelompok Islamis radikal memilih untuk bekerja melaluinya. Namun, sekelompok kecil tidak. Walaupun Indonesia secara efektif mendorong mobilisasi Islamis damai, ia tidak terlalu berhasil melemahkan pemakaian strategi-strategi kekerasan. Saat ini, kelompok-kelompok Islamis radikal masih menarik keuntungan dari kelalaian dalam hukum dan ketertiban untuk bertindak sewenang-wenang terhadap orang lain. (Hwang 2009:110)

Bagi Hwang, ini menunjukkan bahwa Indonesia pasca-Reformasi adalah sebuah negara yang partisipatoris (demokratis), tapi juga sebuah negara yang “tidak efektif” (Hwang 2010:110). Ini bukanlah negara yang siap mendukung kampanye pluralisme keagamaan lebih jauh.

### *(vi) Bisunya Mayoritas Umat Islam?*

Di atas,saya sudah berkali-kali menyebutkan perseteruan antara kubu “Islam substansialis” dan “Islam skripturalis”, yang memainkan peran sangat penting di dalam mewarnai ekspresi Islam politik di negeri ini. Mereka semua adalah pemimpin, aktivis, atau simpatisan berbagai lembaga atau organisasi Islam yang tergabung ke dalam kedua kubu di atas.

Pertanyaannya kemudian: di mana posisi “ideologis” massa kaum Muslim lainnya? Kalau pemilu yang dijadikan ukuran, maka –seperti sudah disebutkan– posisi mereka sangat jelas: mereka menolak model hubungan antara agama dan negara seperti yang dirumuskan kubu “Islam skripturalis” dan yang diwakili partai-partai Islam yang menjajakan agenda negara Islam. Tetapi pemilu adalah peristiwa yang terjadi hanya sesekali dan kurang langsung pengaruhnya terhadap pluralisme keagamaan sehari-hari.

Untuk memperoleh gambaran mengenai yang terakhir, hanya dapat diperoleh taksirannya dari survei-survei opini kaum Muslim mengenai dukungan mereka terhadap organisasi-organisasi Islam radikal dan ekstremis serta tingkat toleransi mereka kepada kaum non-Muslim. Dari data-data ini, yang tidak pernah dimiliki di masa Orde Baru, gambaran yang diperoleh cukup campur-aduk.

Menurut satu studi, secara keseluruhan, pengaruh organisasi-organisasi Islam radikal tidak besar. Survei LSI pada 2007 (2007) menunjukkan bahwa publik cukup mengenal organisasi-organisasi Islam ini, tapi dalam tiga tahun terakhir (2004-2007) tingkat *awareness* mereka relatif stabil. Ini mengindikasikan bahwa sosialisasi dan *branding* organisasi-organisasi ini tidak berkembang. Yang lebih penting, dukungan terhadap apa yang diperjuangkan organisasi-organisasi Islam radikal jauh lebih rendah lagi. Sepanjang 2004 hingga 2007, rata-rata hanya ada sekitar 17% responden yang mendukung apa yang diperjuangkan FPI, 11% yang diperjuangkan MMI (Majelis Mujahidin

Indonesia), 10% yang diperjuangkan JI (Jamaah Islamiyah), dan hanya sekitar 5% yang diperjuangkan HTI (Hizbut Tahrir Indonesia). Tapi ini pun hanya "dukungan" atau "simpati" dan bukan tindakan konkret: di antara Muslim Indonesia yang mengaku anggota organisasi-organisasi Islam itu jumlahnya di bawah 2%. (Lihat juga Muhtadi 2011)

Akan tetapi, data survei mengenai tingkat toleransi kaum Muslim Indonesia kurang menggembirakan. Dalam soal ini, data LSI, Maret 2010, menunjukkan bahwa kaum Muslim adalah kelompok yang tak cukup toleran di Indonesia. Dalam surveinya, LSI mengukur toleransi politik dari sikap individu terhadap kelompok sosial atau politik yang paling tidak disukai. LSI menemukan bahwa responden yang menyatakan tidak punya kelompok sosial atau politik yang paling tidak disukai (38%) jauh lebih sedikit dibanding responden yang punya kelompok sosial-politik yang paling tidak disukai (61%). Komunis termasuk yang paling banyak tidak disukai (32%), kemudian Yahudi (16%), dan disusul Kristen (7%).

Tingkat intoleransi meninggi ketika pertanyaannya menjurus ke konteks yang lebih dekat dengan responden. Terhadap kelompok yang tidak disukai, 95,6% responden menyatakan bahwa mereka tidak setuju jika kelompok itu mengadakan pawai di daerahnya, 93,8% responden tidak setuju mereka berpidato di hadapan masyarakat di daerahnya, 82,8% tidak setuju mereka menjadi pejabat pemerintah, 80,2% setuju mereka diawasi secara khusus oleh polisi dan 72,9% setuju mereka dilarang mengajar di sekolah umum.

Intoleransi juga nampak dalam kaitannya dengan kalangan non-Muslim. Dari semua responden Muslim, hanya 55,5% yang tidak keberatan non-Muslim menjadi guru di sekolah negeri. Jika non-Muslim mengadakan acara keagamaan/kebaktian di lingkungan sekitarnya, hanya 36,2% yang tidak keberatan, dan jika non-Muslim membangun tempat peribadatan di daerah sekitarnya, hanya 25,8% yang tidak keberatan. Terkait aktivitas politik, hanya 47,8% yang tidak keberatan jika non-Muslim menjadi pejabat pemerintahan dan hanya 50% saja yang tidak keberatan jika non-Muslim ikut dan aktif sebagai kelompok politik.

Dibanding survei serupa lima tahun sebelumnya, sentimen negatif terhadap kelompok Komunis menurun, tetapi proporsi

yang membenci Yahudi dan Kristen naik dua kali lipat. Intoleransi terhadap Komunis, menurut Burhanuddin Muhtadi, peneliti LSI yang melaporkan survei ini (2011:11), lebih dikarenakan propaganda rezim Suharto, sementara intoleransi terhadap Kristen dan Yahudi lebih dikarenakan pemahaman agama tertentu seperti penafsiran sempit atas satu ayat dalam Surat Al-Baqarah (120), yang berbunyi: "Orang-orang Yahudi dan Nasrani tidak akan senang kepada kamu hingga kamu mengikuti agama mereka."

Di luar apa yang digambarkan oleh data-data survei di atas, tidak cukup diketahui apa yang ada dalam hati dan pikiran massa besar kaum Muslim. Yang tertangkap cukup kuat adalah gejala tumbuhnya apa yang dapat disebut "budaya populer Islam" di kalangan kaum Muslim perkotaan: film-film dan sinetron bernafaskan Islam, acara-acara dakwah Islam di televisi, busana Muslimah, perbankan dan asuransi Islam, industri "peningkatan kepribadian" (ESQ, ring-tone dan SMS "spiritual"), kesehatan (herbal, panti pijat Syariah, kolam renang Syari'ah), dan lainnya. Oleh sejumlah sarjana (lihat misalnya esai-esai dalam Fealy & White 2008), gejala ini disebut "komodifikasi Islam", di mana Islam menjadi bahan yang dikemas secara menarik untuk diperjualbelikan.

Sekadar meringkaskan apa yang sudah dipaparkan dan didiskusikan sejauh ini, tiga kesimpulan besar dapat ditarik. *Pertama*, meskipun sejak awalnya merupakan bangsa yang majemuk (plural), namun dari segi agama, pluralisme Indonesia adalah pluralisme asimetris, yang dicirikan oleh begitu besarnya populasi kaum Muslim dibanding pengikut agama-agama lainnya di Indonesia. Yang menggembirakan, dari sebelum kemerdekaan hingga kini, dukungan kaum Muslim Indonesia terhadap pluralisme keagamaan di negara mereka terus kokoh, baik secara konstitusional, legal maupun elektoral. Ini antara lain karena dominannya pengaruh visi "Islam substansialis", yang tidak mempertentangkan identitas keislaman dan identitas keindonesiaan.

Namun, *kedua*, beberapa tahun terakhir, bersamaan dengan makin dibukanya *kran* demokrasi di Indonesia, kampanye anti-pluralisme oleh sejumlah kaum Muslim bervisi "Islam skripturalis" menguat, sesudah kampanye seperti itu dilarang atau dibatasi pada masa Ode Baru. Kampanye ini tidak saja berlangsung melalui cara-cara

yang legal, misalnya dengan pembentukan partai-partai politik berbasis Islam, dengan aliansi di tingkat parlemen antara politisi Islamis dan politisi sekular untuk memenangkan legislasi tertentu yang bernuansa Syari`ah, dan dengan dikeluarkannya fatwa-fatwa yang anti-pluralisme. Akan tetapi, hal itu dapat juga berlangsung secara tidak legal, seperti yang dilakukan oleh organisasi-organisasi paramiliter atau teroris yang mengatasnamakan Islam, yang mengandalkan ancaman, intimidasi, dan bahkan kekerasan fisik, yang antara lain mengakibatkan kematian.

*Ketiga*, meningkatnya kampanye anti-pluralisme oleh sejumlah kaum Muslim itu berlangsung bersamaan dengan, atau boleh jadi diakibatkan oleh, ketidakmampuan atau ketidakmauan pemerintah menjalankan mandatnya untuk menyejahterakan seluruh warganegara dan menegakkan tatanan publik yang aman sejalan dengan nilai dan prinsip demokrasi.

Apa relevansi ini semua bagi advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia? Inilah arena, konteks empiris, di mana advokasi pluralisme keagamaan berlangsung dewasa ini di Indonesia. Ini merupakan arena yang berat yang menjadi tantangan dan hambatan khusus bagi para pegiat advokasi pluralisme keagamaan. Demikian, karena dukungan terhadap pluralisme keagamaan akan lebih mudah diperoleh jika negara mampu bertindak tegas dan mampu menyediakan kebutuhan-kebutuhan pokok warganya.

## Situasi Terkini Advokasi Pluralisme Keagamaan: Para Aktor, Sekutu, dan Pesaing

Sekarang saya ingin memaparkan secara lebih mendetail, memetakan dan mendiskusikan situasi terkini advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia, berdasarkan acuan normatif (yang dibahas pada Bab III) dan konteks (arena) yang baru dikemukakan di atas. Bagian ini akan diawali dengan melihat siapa saja para aktor advokasi pluralisme keagamaan itu, tema-tema pluralisme apa saja yang sudah dikembangkan, apa saja bentuk-bentuk dan sasaran advokasi mereka, dari mana dana diperoleh untuk menunjang aktivitas advokasi, dan siapa saja *aliansi* terdekat para aktor ini, yakni para sekutu mereka Di bagian berikutnya saya akan mendiskusikan siapa saja para pemangku kepentingan yang terkait dengan mereka, dan, terakhir, siapa pula yang menjadi *saingan* mereka.

### *(i) Para Aktor: Pemeran Utama Advokasi Pluralisme Keagamaan*[7]

Sekarang ini, percakapan seputar advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia tidak akan valid tanpa menyebut tiga nama berikut: The Wahid Institute (didirikan 2004), SETARA Institute (didirikan 2006), dan *Center for Religious and Cross-Cultural Studies*, Universitas Gadjah Mada (CRCS-UGM – didirikan 2000). Sementara dua yang pertama lebih tegas warna ke-LSM-an mereka, yang ketiga lebih berbasis akademik. Ketiga nama itu menonjol terutama karena laporan tahunan mereka mengenai situasi kebebasan beragama di tanah air, yang kurang lebih sudah lima tahun berturut-turut disampaikan secara terbuka ke publik dan dapat diunduh di situs mereka masing-masing. Media massa selalu antusias meliput laporan kebebasan beragama tahunan ini.

Di luar ketiga nama di atas, tentu saja ada banyak aktor lain. Di Jakarta, yang cukup sering disebut media massa misalnya adalah Maarif Institute for Culture and Humanity, *Indonesia Conference on Religion and Peace* (ICRP), Jaringan Islam Liberal (JIL), Pusat Pengkajian Islam dan Masyarakat (PPIM, UIN Jakarta), Masyarakat Dialog Antar-Agama (MADIA), *International Center for Islam and Pluralism* (ICIP), Desantara, *Moderate Muslim Society* (MMS), selain Lembaga Studi Agama dan Filsafat (LSAF) dan Yayasan Wakaf Paramadina, yang usianya sudah cukup tua. Di Yogyakarta, yang cukup menonjol misalnya adalah Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKiS), Institute for Inter-Faith Dialogue in Indonesia (INTERFIDEI), dan Satunama. Lembaga-lembaga sejenis ada juga di kota-kota lain di Indonesia, misalnya Cirebon (Fahmina Institute), Salatiga (Percik), Banjarmasin (Lembaga Kajian Keislaman dan Kemasyarakatan, LK3), Makassar (Lembaga Pendidikan dan Advokasi Anak Rakyat, LAPAR), Mataram (Yayasan Pemberdayaan untuk Kesejahteraan Masyarakat Nusa Tenggara Barat (YPKM-NTB), atau Padang (Pusaka).

Di luar nama-nama yang disebutkan di atas, advokasi pluralisme keagamaan juga dilakukan oleh banyak lembaga atau organisasi lain yang bergerak misalnya dalam sektor advokasi HAM dan kesetaraan gender. Dari yang pertama, dua di antara yang menonjol adalah Lembaga Bantuan Hukum (LBH), yang salah satu misinya adalah

7 Kemungkinan ada cukup banyak hal –individu, organisasi, kegiatan, tema, atau lainnya– yang belum dimasukkan ke dalam bagian ini, karena alasan waktu dan keterbatasan data dan informasi yang ada pada saya saat menulis tulisan ini. Lepas dari itu, di bagian ini saya sudah berusaha untuk memaparkan dan mendiskusikan kecenderungan-kecenderungan terbesarnya.

memberi pembelaan hukum terhadap mereka yang secara keagamaan terpinggirkan atau menjadi korban, dan Komisi Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS), yang kegiatannya mencakup pendampingan terhadap para korban kekerasan atas nama agama. Sementara itu, advokasi pluralisme keagamaan juga kadang menjadi tema diskusi dan advokasi organisasi perempuan seperti Yayasan Jurnal Perempuan.

Tanpa sama sekali mengurangi nilai sumbangan dari nama-nama organisasi yang disebut belakangan, saya sengaja menggarisbawahi ketiga nama organisasi di atas. Ini karena ketiga lembaga itu sekaligus mewakili dan mencerminkan dengan baik beberapa hal yang menjadi ciri umum organisasi-organisasi advokasi pluralisme di Indonesia sekarang ini, yaitu: (1) mereka adalah gejala baru di Indonesia, yang tumbuh sebagai reaksi atas berkembangnya wacana anti-pluralisme sejak era Reformasi di Indonesia; (2) kekuatan mereka adalah kekuatan kolektif (organisasi) dan bukan perorangan; (3) advokasi mereka ditunjang oleh wawasan dan studi yang memadai mengenai kebebasan beragama dan pluralisme; (4) mereka lebih menekankan advokasi politik dibanding advokasi sosial; mereka seperti memendam rasa kurang percaya yang cukup tinggi kepada kemampuan negara (pemerintah) dalam menegakkan keharusan pluralisme keagamaan; dan (5) mereka banyak bergantung pada sumberdana asing. Secara ringkas butir-butir ini akan didiskusikan di bawah.

## Gejala Baru

Meskipun mungkin cukup mengherankan bagi sebagian kalangan, bagi saya cukup jelas bahwa advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia, dalam pengertiannya yang khusus seperti sudah didiskusikan di atas, adalah fenomena baru. Ini dapat dilihat dari tahun-tahun kelahiran ketiga organisasi utama di atas: CRCS-UGM, 2000; The Wahid Institute, 2004; dan SETARA Institute, 2006. Dengan cukup aman dapat dikatakan, gejala ini adalah gejala Indonesia pasca-Reformasi di mana kebebasan berbicara dan berekspresi, yang diperoleh akibat runtuhnya otoritarianisme Orde Baru, ironisnya melahirkan individu dan/atau organisasi yang dengan militan mengembangkan wacana anti-pluralisme. Dalam konteks ini, advokasi pluralisme keagamaan oleh organisasi-organisasi di atas adalah tanggapan atas tumbuhnya

wacana anti-pluralisme ini. Hal ini sangat jelas jika visi dan misi di balik pembentukan LSM-LSM dan pusat studi itu dibaca.

Aspek kebaruan di atas jugalah yang kemungkinan besar menjadi penyebab mengapa studi-studi mengenai LSM di Indonesia, bahkan yang paling mendalam dan mutakhir sekalipun (misalnya Hadiwinata 2003 & 2009; Nyman 2009; dan Aspinall 2004), sama sekali tidak atau sangat sedikit bicara mengenai LSM-LSM yang bergerak dalam sektor advokasi pluralisme keagamaan. Sebagian besar para peneliti LSM di Indonesia, misalnya Ford (2003), lebih memokuskan perhatian pada LSM-LSM yang bergerak dalam sektor kemiskinan dan pembangunan (seperti LP3ES), hukum (LBH), buruh (SBSI), atau lingkungan (WALHI). Bahkan Hadiwinata (2009) dengan tepat menyebutkan bahwa konsep masyarakat madani (*civil society*), yang oleh sebagian kalangan di Indonesia antara lain didefinisikan secara sederhana sebagai organisasi apa saja yang memerantarai negara dan keluarga dan dianggap sudah niscaya akan membawa kebaikan publik, justru mengalami komplikasi atau sudah "tercemarkan" dengan tumbuhnya organisasi-organisasi paramiliter Islam seperti Front Pembela Islam (FPI) dan Laskar Jihad. Menurutnya, dengan tumbuhnya organisasi-organisasi terakhir itu, posisi dan citra masyarakat madani mengalami perubahan, dari "pahlawan" (*heroes*) menjadi "pembuat onar" (*trouble makers*).[8]

## Kekuatan Organisasi, Bukan Perorangan

Ini bukan berarti bahwa di masa-masa sebelumnya Indonesiatidak memiliki sejumlah tokoh atau organisasi yang bergerak menumbuhkan dan menyebarluaskan paham dan praktik pluralisme. Ada banyak tokoh menonjol dan berjasa besar dalam hal ini, seperti almarhum Mukti Ali dan Abdurrahman Wahid, Djohan Effendy, atau almarhum Nurcholish Madjid, yang pada 1986 mendirikan Paramadina. Akan tetapi, menurut saya, di tahun-tahun awal itu, pemikiran dan aktivisme mereka lebih didorong oleh keinginan untuk memberi topangan Islam

8 Hadiwinata (2009:278) menulis: *"Indonesia is a country faced with deep ethnic and religious tensions, where the 'heroes' of earlier mass movements against authoritarian regimes have tended to turn into 'troublemakers' during the transition period, adding to the difficulties involved in consolidating a fledgling democratic system. Their habitual use of violence and primordial sentiments to demoralize enemies have earned them notoriety as extremist, jingoistic and recalcitrant elements which threaten the democratic process. Their refusal to accept others and the majority view has impeded their ability to accept democracy."*

bagi keragaman Indonesia, bukan oleh kepedulian untuk menentang wacana anti-pluralisme *per se*. Meminjam judul-judul tulisan dua dari mereka, mereka terutama didorong oleh keinginan untuk menemukan apa yang oleh Djohan Effendy sebut sebagai "teologi kerukunan" (1985) atau apa yang oleh Nurcholish Madjid disebut "akar-akar Islam bagi pluralisme modern" (1996). Dan memang, di masa mereka, akibat otoritarianisme Orde Baru, wacana anti-pluralisme bukanlah ancaman seperti sekarang, di masa Reformasi, merupakan ancaman yang sangat nyata.

Namun, pandangan di atas, bahwa advokasi pluralisme adalah gejala baru, dapat dikritik dari sisi lain: bukankah sudah ada organisasi-organisasi yang mengerjakan advokasi yang sama dan lahir sebelum era Reformasi? Benar, contohnya adalah Paramadina, yang dibentuk pada 1986. Akan tetapi, seperti sudah disinggung di atas mengenai kiprah Nurcholish Madjid, kepedulian pokok Paramadina bukanlah advokasi pluralisme *per se*, melainkan upaya memperkokoh landasan Islam bagi keragaman Indonesia. Hal yang sama juga dapat dikatakan mengenai LSAF, yang dibentuk pada 1985 antara lain oleh M. Dawam Rahardjo, seorang tokoh yang kini tampil sebagai pembela pluralisme yang gigih dan militan.

**Advokasi Pluralisme: Studi Empiris dan Wawasan Pluralisme**

Terlepas dari relatif masih mudanya usia mereka, dan ini sangat membesarkan hati, para aktor yang bekerja dalam bidang advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia memperlihatkan kemajuan yang dapat disebut "eksponensial". Indikator yang paling penting adalah diterbitkannya laporan kebebasan beragama di Indonesia kurang lebih selama lima tahun terakhir secara berturut-turut. Dilihat dari ekspose media massa dan tanggapan berbagai pihak mengenainya, pemantauan, penulisan dan rilis laporan tahunan ini merupakan sarana advokasi pluralisme keagamaan yang sejauh ini paling efektif.

Penulisan laporan seperti ini, dengan segala kelemahannya,[9] memerlukan sedikitnya ketekunan memantau perkembangan dan pemeliharaan jaringan di daerah-daerah pemantauan. Kemudian,

9 Bersama beberapa teman, saya pernah membuat evaluasi atas ketiga laporan tahunan ini (lihat Ali-Fauzi dkk. 2009a). Lepas dari kritik-kritik kami, yang memang dimaksudkan untuk makin memperbaiki laporan-laporan itu, jika dimungkinkan, penulisan dan rilis ketiga laporan itu sendiri kami anggap sebagai capaian mengagumkan.

fakta bahwa sarana ini efektif dalam membentuk wacana publik menunjukkan kemampuan para aktornya menjalin kemitraan dengan berbagai pihak di dalam dan luar negeri, seperti media massa, kalangan pengambil kebijakan, dan lembaga-lembaga donor.

Yang tak kalah pentingnya, penulisan laporan di atas juga mensyaratkan tersedianya wawasan mengenai pluralisme keagamaan dan keterampilannya mengukur realitas empiris. Dalam hal ini, advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia juga menunjukkan perkembangan sangat menggembirakan, terutama jika dilihat dari usianya yang masih sangat muda.

Seperti sudah dinyatakan di atas, diskusi mengenai pluralisme sudah berlangsung lama di Indonesia, karena Indonesia sendiri adalah sebuah bangsa yang plural. Jika ditilik, misalnya, perdebatan antara "kelompok agama" dan "kelompok kebangsaan" di tahun 1930-an, maka perdebatan mengenai pluralisme itu, meskipun menggunakan nama dan isu lain, sudah terjadi bahkan sebelum negara Indonesia sendiri lahir. Pada periode pasca-kemerdekaan, perdebatan yang sama juga berlangsung dalam konteks pencarian landasan bersama agar pluralisme keagamaan di Indonesia dapat berlangsung aman, misalnya dengan menekankan aspek kerukunan dan intensifikasi dialog antaragama, sekalipun terbatas di tingkat elite agama. Di bawah Orde Baru, perdebatan ini berlangsung di tengah otoritarianisme rezim yang mengharamkan bahkan percakapan apa pun mengenai SARA.

Di era Reformasi, advokasi pluralisme keagamaan memperoleh tantangan baru karena kini, di bawah sistem yang demokratis, siapa pun bebas berbicara, yang antara lain memfasilitasi dan bahkan mendorong tumbuhnya wacana anti-pluralisme. Inilah konteks umum yang menjelaskan mengapa gugatan terhadap hak hidup anggota Jemaat Ahmadiyah Indonesia, komunitas Lia Eden, dan kelompok-kelompok keagamaan lain yang dianggap "sempalan" muncul belakangan ini. Konteks ini jugalah yang menjelaskan mengapa pendirian rumah ibadah, terutama gereja, diproblematisasi dari berbagai segi.Sebagaimana sudah dijelaskan dalam bagian yang lalu, inilah masa kritis di mana ketetapan-ketetapan lama, terutama yang dihasilkan bukan melalui saluran yang demokratis, hendak ditinjau kembali.

Para pegiat advokasi pluralisme menjawab tantangan ini dengan mengembangkan berbagai wawasan tentang pluralisme keagamaan. Dalam hal ini, CRCS-UGM memainkan peran yang relatif menonjol dibanding yang lainnya, sejalan dengan fungsi utamanya sebagai lembaga pendidikan dan riset yang berbasis di perguruan tinggi. Tapi pengembangan wawasan sejenis juga dilakukan oleh individu dan lembaga lain, dan beberapa di antaranya sudah cukup dikenal luas dan diterima bersama.

Di antara tema-tema yang menonjol dan sering dibicarakan di sini misalnya adalah dialog antar-agama, hubungan antara pluralisme agama dan kerurunan beragama, model keberagamaan yang inklusif dan eksklusif, sekularisasi dan sekularisme, multikulturalisme dan pentingnya budaya lokal, dan dukungan agama bagi hak-hak asasi manusia dalam bentuk model penafsiran agama yang liberal dan progresif.[10] Tema-tema umum seperti ini kadang diturunkan ke dalam tema-tema yang lebih spesifik misalnya mengenai perkawinan antar-agama (lihat Sirry dkk. 2004 dan Sinaga dkk. 2004), hubungan antara agama dan multikulturalisme (misalnya Hasyim dkk. 2008, Ali 2003, dan Ali-Fauzi & Panggabean 2009), bahaya perda-perda bernuansa Syari`ah (misalnya Suaedy dkk. 2006 dan 2007, Bush 2007, Qodir 2007, dan Ali-Fauzi & Mujani 2008), agama dan perdamaian atau agama dan kekerasan (misalnya Santoso 2002 dan Ali-Fauzi dkk. 2009), serta bahaya radikalisme agama (misalnya Jamhari & Jahroni 2004). Belakangan, saya sendiri dan beberapa kolega mulai mendiskusikan tema pemolisian kebebasan beragama, dengan maksud memajukan wacana mengenai pentingnya penguatan kapasitas negara, dalam hal ini kepolisian, dalam mengelola masalah kebebasan beragama dan pluralisme keagamaan (lihat Panggabean dan Ali-Fauzi 2010).

Salah satu wawasan tentang pluralisme keagamaan yang cukup ramai dibahas dan penting disebutkan secara khusus adalah wawasan keagamaan yang peka terhadap perspektif gender. Sekalipun sudah

10 Terlalu banyak jika detail soal ini dikemukakan di sini. Untuk dokumentasi yang kaya mengenai hal ini, termasuk tentang para pegiat pluralisme agama dan organisasi mereka, juga karya-karya yang mereka terbitkan, lihat antara lain Munawar-Rachman (2010) dan Munawar-Rachman (ed.) (2010). Kedua rujukan ini didasarkan atas wawancara mendalam dengan 70 orang pegiat pluralisme keagamaan, dari berbagai latar belakang agama dan organisasi, yang juga mengungkap intelektualisme dan aktivisme mereka.

dimulai sejak masih berkuasanya Orde Baru, wacana ini seperti menemukan momentum baru dengan makin demokratisnya Indonesia. Perkembangan baru ini membawa tantangan yang juga baru bagi wacana gender dan agama, karena selain memberi ruang lebih luas bagi keterlibatan aktif kaum perempuan dalam politik (misalnya dengan disediakannya kuota yang lebih besar bagi perempuan di parlemen), demokratisasi juga membawa sejumlah konsekuensi sampingan yang negatif seperti tumbuhnya perda-perda bernuansa Syari`ah, yang diyakini banyak merugikan kaum perempuan (untuk menyebut hanya beberapa, lihat Mulia 2005 & 2007, Hasyim 2005 & 2010, dan Affiah 2009).

Wawasan lainnya yang sudah cukup diterima umum itu adalah pemisahan antara “pluralisme teologis” dan “pluralisme sosiologis”: sementara yang pertama membuka kemungkinan bagi tumbuhnya paham tertentu bahwa semua agama memiliki pesan akhir dan kebenaran yang sama, yang kedua lebih menekankan pada sikap dan perilaku menerima keragaman agama-agama dalam kehidupan sehari-hari. Di sini terletak hubungan antara pluralisme dan toleransi, yang saling terkait tetapi jelas dapat dipisahkan dan dibedakan. Pemisahan inilah yang dikaburkan oleh MUI, yang mengharamkan sekaligus sekularisme, pluralisme, dan liberalisme. Ide lain adalah terkait apa yang disebut para penulisnya sebagai “pluralisme kewargaan” (lihat misalnya Bagir, dkk 2011), yang tidak terutama berbicara tentang pluralisme sebagai sikap individu, tapi tentang suatu sistem yang menghargai dan mengakomodasi keragaman. Dua aspek dari sistem pengelolaan keragaman itu adalah negara (melalui konstitusi, hukum, kebijakan) dan masyarakat (pembentukan mekanisme atau konsensus di luar negara untuk menanggapi perbedaan).

## Bentuk-Bentuk dan Sasaran Advokasi

Selain pemantauan, penulisan dan rilis laporan tahunan kebebasan beragama seperti sudah disebutkan, para pegiat advokasi pluralisme juga melakukan berbagai bentuk kegiatan lain. Yang paling umum adalah pendidikan publik melalui diskusi terbuka, seminar dan simposium, atau kegiatan sejenis lainnya, yang diharapkan diliput media massa.

Bentuk advokasi lainnya adalah melalui penerbitan, baik karya-karya asli maupun terjemahan, baik penerbitan buku maupun majalah atau buletin. Belakangan, selain yang cetak, para pegiat pluralisme juga memanfaatkan media online, dan hampir semua organisasi memiliki situs di Internet. Yang cukup disayangkan adalah terhentinya beberapa penerbitan berkala yang berorientasi pluralis, seperti lembaran mingguan yang dikelola JIL di harian *Jawa Pos*, dan bulanan *Syi`ar* serta *Madina*. Tapi kegiatan penerbitan berkala kini masih dilakukan misalnya oleh ICRP, melalui majalah bulanan *Majemuk*.

Di luar itu, para pegiat pluralisme juga menyelenggarakan berbagai workshop atau diskusi terbatas baik untuk kalangan sendiri maupun umum. Model kegiatan seperti melaksanakan perkemahan bersama lintasiman juga mulai diselenggarakan, misalnya oleh INTERFIDEI di berbagai tempat.

Sejak beberapa tahun terakhir, sejumlah lembaga, misalnya Maarif Institute, mulai mengampenyekan misi pluralisme lewat medium film yang menceritakan pengalaman hidup Buya Ahmad Syafii Maarif, mantan Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah. Selain itu, Yayasan Paramadina juga mulai memanfaatkan televisi untuk menyampaikan pesan-pesannya. Sebelumnya, JIL sempat membuat iklan layanan masyarakat dengan tema "Islam Warna-Warni," sebelum ditarik dari peredaran karena dianggap kontroversial.

Masih dalam rangka pendidikan publik, sejumlah lembaga juga memberikan penghargaan (*award*) kepada tokoh-tokoh yang dianggap berjasa bagi penegakan pluralisme. Ini misalnya dilakukan oleh Maarif Institute, dengan penghargaan yang disebut "Maarif Awards". Terkait dengan ini, pada 2008-2009 Yayasan Paramadina menyelenggarakan lomba esai mengenai almarhum Ahmad Wahib, seorang tokoh pluralis yang wafat awal tahun 1970-an, dengan penghargaan yang disebut "Ahmad Wahib Awards".

Jika dilihat dari bentuk-bentuk kegiatan di atas, jenis advokasi yang menonjol adalah "advokasi sosial", di mana kampanye pluralisme lebih banyak diarahkan ke publik umum. Tapi belakangan ini berbagai lembaga juga mulai melakukan "advokasi politik", di mana kampanye dilakukan dengan melobi para politisi untuk mendukung kebijakan-

kebijakan tertentu atau mengeluarkan pernyataan pers yang juga langsung terkait dengan kebijakan pemerintah.

Bahkan, seperti masih akan dipaparkan lebih jauh di bawah, beberapa lembaga dan individu yang bergerak dalam advokasi pluralisme pernah mengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi agar satu produk undang-undang dibatalkan. Di luar itu, belakangan ini, sejumlah pegiat pluralisme keagamaan juga mulai memikirkan pranata hukum yang dapat menjadi dasar bagi pelarangan disampaikannya berbagai pernyataan kebencian (*hate speech*) yang dapat memancing kekerasan atas nama agama terhadap kelompok-kelompok minoritas. Ini terutama dilakukan oleh pegiat advokasi pluralisme yang berlatar-belakang pendidikan atau bergerak di sektor hukum.[11]

### Pendanaan Advokasi Pluralisme

Akhirnya, perlu disinggung masalah yang sangat penting tapi juga cukup sensitif: pendanaan. Dari wawancara terbatas dan pengalaman saya bekerja dalam bidang ini, cukup aman jika disimpulkan di sini bahwa sumber utama pendanaan berbagai kerja advokasi ini adalah lembaga-lembaga donor asing, terutama yang berasal dari Amerika Serikat, negara-negara Eropa Barat dan Uni Eropa, Australia, dan Selandia Baru.

Ada dua sisi yang saling bertolak-belakang di sini. *Pertama*, sejauh dilakukan secara transparan dan tidak menimbulkan ketergantungan, tidak ada yang salah atau bermasalah dalam praktik ini. Alih-alih dianggap sebagai sesuatu yang memerosotkan derajat, praktik ini harus dirayakan sebagai kemitraan yang sehat dan bermartabat untuk memperjuangkan kepentingan bersama. Lembaga-lembaga asing yang memberi bantuan itu pun bagian dari pemangku-kepentingan yang nasib baik atau buruknya ikut ditentukan oleh efektif atau tidaknya advokasi pluralisme di negara ini.

Namun demikian, ini sisinya yang *kedua*, kampanye pluralisme keagamaan yang ditopang oleh donor asing seringkali tidak berlangsung efektif. Ini karena sasaran kampanye sudah lebih dulu mencurigai apa saja isi kampanye yang dananya ditopang pemerintahan asing,

11 Lihat, misalnya penekanan pada ujaran kebencian dalam beberapa publikasi baru Indonesian Legal Resource Center (ILRC), seperti Uli Parulian Sihombing, dkk, *Ketidakadilan dalam Beriman (Hasil Monitoring Kasus-Kasus Penodaan Agama dan Ujaran Kebencian atas Dasar Agama di Indonesia)*, ILRC, 2012.

apalagi yang berasal dari negara-negara Barat. Untuk berbagai alasan yang berada di luar wilayah bahasan tulisan ini (tapi lihat Mujani & Burhanuddin 2006), cukup aman dikatakan bahwa ada sikap anti-Barat yang relatif kuat di kalangan kaum Muslim di Indonesia.

Di luar lembaga-lembaga donor asing, berdasarkan wawancara terbatas saya dengan beberapa kalangan, juga jelas bahwa advokasi pluralisme keagamaan ikut ditopang oleh individu dan sektor swasta dalam negeri. Porsi ini jelas harus terus diperbesar di kemudian hari.

**Aliansi: Hubungan dengan Para "Pemeran Pembantu Utama"**

Efektif atau tidaknya advokasi pluralisme keagamaan ditentukan bukan saja oleh para pemeran utama, tapi juga oleh mereka yang kepentingannya secara langsung beririsan dengan kepentingan yang hendak diwakili para aktor pegiat advokasi itu. Untuk memudahkan, saya menyebut kelompok terakhir ini sebagai "pemeran pembantu utama". Mereka sedikitnya terdiri dari dua kelompok besar: (1) kelompok-kelompok agama minoritas yang hak-hak beragama dan berkeyakinan mereka kadang dilanggar oleh kelompok mayoritas tertentu; dan (2) LSM-LSM advokasi yang bekerja di bawah payung advokasi berbasis-hak (*right-based advocacy*), seperti LSM-LSM yang bergerak dalam sektor hukum, kesetaraan gender, kebebasan berekspresi, hak-hak adat, dan lainnya.

Sejauh ini aliansi di antara mereka sudah berjalan relatif baik, sekalipun jelas harus ditingkatkan di masa-masa mendatang. Salah satu contoh menonjol dalam hal ini adalah terbentuknya Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan (AKKBB) pada awal tahun 2008. Selain melakukan kampanye anti-kekerasan atas nama agama dan keyakinan, AKKBB juga melakukan advokasi terhadap kelompok-kelompok yang terpinggirkan atas nama keyakinan dan agama.

Dalam salah satu aksinya yang terbesar, pada 1 Juni 2008, AKKBB mengadakan apel akbar di pelataran Monas untuk memperingati Hari Pancasila dengan tema "Mempertahankan Indonesia Kita". AKKBB mempublikasikan seruan aksi tersebut dalam bentuk petisi di berbagai media nasional beberapa hari sebelumnya. Petisi yang menyerukan para pembaca untuk menjaga dan merawat keragaman (kebhinekaan) itu ditandatangani oleh sejumlah tokoh nasional. Ketika aksi berlangsung, massa AKKBB diserbu oleh massa FPI dan unsur-unsur "Islam keras" lainnya dengan pentungan, bambu, kayu, dan batu. Puluhan peserta

aksi AKKBB luka-luka, salah satunya Direktur Wahid Institute, Ahmad Suaedy. Pengadilan memvonis Rizieq Shihab dan Munarman 18 bulan penjara (CRCS-UGM 2009:11). FPI menuai berbagai kecaman di tingkat nasional dan daerah akibat peristiwa ini.[12]

Dalam aliansi seperti ini, kadang ditemukan dilema. Kelompok minoritas agama kadang lebih mendahulukan prinsip "selamat dulu, hak kemudian." Kesan ini misalnya muncul dari sikap komunitas Konghucu. Beberapa sumber mengatakan bahwa sebelum pemerintah menetapkan mereka sebagai agama resmi, kelompok atas nama agama Konghucu aktif dalam advokasi pluralisme dan kaum minoritas. Pada masa Gus Dur sebagai presiden, pemerintah mengakui Konghucu sebagai agama "resmi". Namun begitu, dalam sidang uji materi UU Pencegahan Penodaan Agama, tahun 2009, perwakilan mereka menyatakan perlunya mempertahankan UU tersebut demi ketertiban masyarakat.[13]

Pertimbangan lain muncul terkait dengan isu pendirian gereja. Salah seorang petinggi Keuskupan Agung Jakarta (KAJ) menyatakan, pihaknya tidak mempersoalkan kasus-kasus yang menghambat pendirian gereja hingga tingkat internasional dan berusaha agar hambatan-hambatannya diselesaikan di tingkat lokal. Hal ini dilakukan atas dasar pertimbangan bahwa mengajukan masalah gereja ke tingkat internasional akan berdampak pada masyarakat luas. Misalnya, mereka tidak mau perkara pendirian gereja di Indonesia mengganggu hubungan diplomatis Indonesia dengan negara-negara berbasis Katolik dalam bidang ekonomi. Sikap KAJ ini menunjukkan bahwa ada prinsip-prinsip hidup bersama yang dikedepankan di tengah tantangan pembangunan gereja. Di samping itu, nyatanya internasionalisasi isu seperti ini tak selalu membawa efek yang diinginkan di dalam negeri.

### *(ii) Menaksir Pengaruh: Hubungan dengan Para Pengambil Kebijakan*

Sejauhmana advokasi pluralisme berhasil memengaruhi kebijakan publik yang ditelurkan oleh kalangan eksekutif di Indonesia? Tidak

---

12 Tentang ini, lihat Ade Armando, "Teori Konspirasi dan Serangan 1 Juni," *Majalah Madina*, No. 7, Juli 2008, tersedia di http://permalink.gmane.org/gmane.culture.media.media-care/35681 (diakses pada 15 Mei 2008).

13 Majelis Konghucu, "UU Penodaan Agama Jangan Dicabut," *Antaranews*, Rabu, 10 Februari 2010, tersedia di http://bit.ly/9Co3QH (diakses Senin, 16 Mei 2011).

mudah menjawab pertanyaan ini dengan pasti, karena sulit sekali, kalau bukan mustahil, mendeteksi bahwa satu kebijakan publik dikeluarkan hanya karena advokasi ke arah kebijakan publik tertentu itu. Yang akan dipaparkan di bawah ini adalah gejala yang terlihat di permukaan. Contoh-contoh kasus dari mana kesimpulan ditarik juga terbatas pada kasus-kasus yang menonjol selama tahun-tahun terakhir di bawah pemerintahan Presiden Yudhoyono, yakni masa-masa ketika laporan tahunan kebebasan beragama mulai diterbitkan.

## Pihak Eksekutif: Presiden

Di atas, sudah disinggung peran Gus Dur sebagai presiden dalam mendukung lebih jauh pluralisme keagamaan di Indonesia. Itu dengan jelas menunjukkan pentingnya ketegasan eksekutif, dalam hal ini presiden, dalam menegakkan kebijakan publik.

Bagaimana rekor Presiden Yudhoyono dalam hal ini? Di atas sudah dikutip dukungannya yang hampir total terhadap MUI, yang disampaikan di depan kongres organisasi itu yang salah satu hasilnya mengharamkan "Sepilis". Rekornya dalam kasus-kasus lain tak lebih baik dari itu. Dengan aman dapat disebutkan, dia tidak cukup membantu keberhasilan advokasi pluralisme.

Sesudah peristiwa penyerangan terhadap pengikut JAI di Cikeusik (6 Februari 2011) dan perusakan gereja di Temanggung, dia menginstruksikan aparat pemerintah untuk "tidak memberi pernyataan yang tidak sejalan dengan kerukunan antarumat beragama lagi." Dia juga menghimbau para pemimpin umat agar tidak mengajak umatnya untuk main hakim sendiri. Dia juga minta Dewan Pers agar memberi dukungan dan kerjasama dengan menyiarkan pemberitaan yang segaris dengan tekad dan komitmen memperkokoh kerukunan dan toleransi antarumat beragama. Tapi kekerasan atas kelompok-kelompok minoritas terus terjadi dan dia tidak juga mengambil langkah-langkah yang tegas.

Pada saat yang sama, Presiden Yudhoyono juga meminta penegak hukum agar "mencari jalan hukum" membubarkan organisasi-organisasi paramiliter.[14] Pernyataan ini kurang-lebih serupa dengan pernyataan-pernyataan sebelumnya. Pada 2006, dia pernah mengatakan,

14 Lihat "SBY: Bubarkan Organisasi yang Meresahkan," *Tempo Interaktif*, Rabu, 09 Februari 2011, tersedia di http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2011/02/09/brk,20110209-312169,id.html (diakses pada 15 Mei 2011).

"Pemerintah akan menertibkan organisasi massa yang menggunakan label agama untuk melakukan tindakan kekerasan." Pada 2008, setelah FPI menyerang massa AKKBB, dia juga menyatakan, "Negara tidak boleh kalah dengan perilaku kekerasan."[15] Tapi, faktanya, kekerasan atas nama agama terulang dan Munarman, juru bicara FPI, malah balik mengancam akan menggulingkannya, jika organisasinya dibubarkan.

Masih banyak lagi contoh lain. Pada peringatan Maulid Nabi 14 Februari 2011, pimpinan FPI Habib Rizieq mengancam akan menggerakkan revolusi seperti di Mesir jika pemerintah tidak segera membubarkan dan menindak tegas para penganut JAI. Anehnya, ancaman itu tak diacuhkan Presiden Yudhoyono. Alih-alih mengambil tindakan tegas terhadap mereka, belakangan dia malah bertindak lebih tidak tegas: ketika menggelar lagi demonstrasi menuntut pembubaran JAI, Selasa, 1 Maret 2011, perwakilan FPI dan FUI bahkan diterima di Istana Merdeka.[16]

### Pihak Eksekutif: Kemendagri dan Kemenag

Dibanding dengan lembaga-lembaga advokasi kebebasan beragama, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) lebih dekat dengan dan mendengar para pesaing mereka. Dalam kasus JAI, misalnya, pada 16 Februari 2011, Mendagri mengundang FPI, FUI, dan MUI untuk membicarakan masalah Ahmadiyah,[17] tetapi pihak JAI sendiri tidak dilibatkan. Dari empat opsi yang ditawarkan pemerintah, Ketua FPI, Rizieq Syihab, mendesak agar JAI dibubarkan atau dilakukan pembinaan agar sesuai dengan "Islam yang benar." Sesudah itu, Mendagri kembali menemui perwakilan FPI, pada 1 Maret 2011 di Istana Merdeka, yang menyampaikan tuntutan serupa.[18]

---

15 Lihat laporannya di sini: "Bual Revolusi dari Petamburan," *Tempo Interaktif*, 21 Februari 2011, tersedia di http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2011/02/21/LU/mbm.20110221. LU136002. id.html (diakses 15 Mei 2011).

16 Dalam peristiwa ini, Rizieq Syihab, Alfian Tanjung, Munarman, dan KH Muhammad Al Khathath diterima langsung oleh Menteri Agama, Suryadharma Ali, Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, serta Kapolda Metro Jaya, Irjen Pol Sutarman. Lihat "Perwakilan FPI dan FUI Diterima Masuk Istana," *Media Indonesia*, Selasa 1 Maret 2011, tersedia di http://www. mediaindonesia.com/read/2011/03/03/ 207037/37/5/Perwakilan-FPI-dan-FUI-Diterima - Masuk-Istana (diakses pada 15 Mei 2011).

17 Lihat laporannya: "Bahas Ahmadiyah, Mendagri Undang FPI, FUI, dan MUI," *Republika*, Rabu, 16 Februari 2011, tersedia di http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/ nasional/11/02/16/164330-bahas-ahmadiyah-mendagri-undang-fpi-fui-dan-mui (diakses 15 Mei 2011).

18 Lihat "Perwakilan FPI dan FUI Diterima Masuk Istana," *Media Indonesia*, Selasa 1 Maret 2011, tersedia di http://www.mediaindonesia.com/read/2011/03/03/207037/37/5/ Perwakilan-FPI-dan-FUI-Diterima-Masuk-Istana(diakses pada 15 Mei 2011).

Selain itu, sejumlah kepala daerah yang bertindak di luar hukum juga masih dibiarkan oleh Mendagri. Gubernur Sumsel sudah berani berjalan lebih jauh dari SKB dengan mengeluarkan SK yang melarang JAI di provinsinya. Sejumlah perda atau SK kepala daerah yang melarang aktifitas Ahmadiyah juga dinyatakan, antara lain oleh Peraturan Bupati Pandeglang, SK Wali Kota Samarinda, dan SK Gubernur Jatim. SKB yang tak melarang JAI itu akhirnya berujung pada pelanggaran hak dan kebebasan beragama (CRCS_UGM 2009:16).

Hingga tulisan ini dibuat, Mendagri juga belum melakukan tindakan apa-apa terhadap Walikota Bogor, Diani Budiarto, yang mencabut izin mendirikan bangunan (IMB) dan menyegel GKI Taman Yasmin. Ini sangat mengherankan, karena Mahkamah Agung (MA) telah mengeluarkan putusan yang menolak permintaan Pemkot Bogor untuk melakukan peninjauan kembali atas perkara penyegelan dan pembekuan izin mendirikan bangunan (IMB) GKI Taman Yasmin.[19]

Pejabat publik yang lebih-lebih lagi tidak bersahabat dengan pluralisme keagamaan adalah Menteri Agama Suryadharma Ali. Dalam uji materi UU Penodaan Agama, dia meminta kepada MK untuk menolak uji materi itu (lihat di bawah). Dia beralasan, para pemohon adalah pihak-pihak yang tidak terganggu hak beragama dan beribadahnya. Atas nama pemerintah, dia setuju dengan pihak penentang uji materi UU tersebut.[20] Di lain kesempatan, dia menyatakan bahwa sebaiknya Ahmadiyah dibubarkan. Dia berargumen, selain menyimpang dari Islam, Ahmadiyah memicu konflik sosial berkelanjutan di masyarakat.[21]

---

19 "Kemendagri Turun Tangan, Pemkot Bogor Tawarkan Gereja Dipindah," *Media Indonesia*, Senin, 14 Maret 2011, tersedia di http://www.mediaindonesia.com/read/2011/03/14/210178/38/5/ (diakses pada 15 Mei 2011). Pelanggaran hak berkumpul lain oleh Mendagri dilaporkan oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta. Dalam pandangan LBH Jakarta, Mendagri juga melakukan diskriminasi terhadap Himpunan Falun Dafa Indonesia (HFDI) ketika akan mendaftarkan organisasinya. Direktorat Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) menolak mendaftarkan HFDI karena ada intervensi dari Kedutaan Besar Cina untuk Indonesia, yang menyatakan bahwa Falun Dafa merupakan organisasi terlarang di Negeri Cina. Padahal Direktorat di bawah Kementerian Dalam Negeri ini menerima pendaftaran Hizbut Tahrir Indonesia, yang juga merupakan organisasi terlarang di beberapa negara. LBH telah mengajukan gugatan Tata Usaha Negara ke PTUN Jakarta dan kini persidangannya masih berlangsung (Bagir dkk. 2011:90-91).

20 "Pemerintah Nilai Uji Materi Tak Beralasan," *Vivanews*, Kamis, 4 Februari 2010, tersedia di http://bit.ly/aDsZKo (diakses Senin, 16 mei 2011).

21 "Menag: Ahmadiyah Sebaiknya Dibubarkan," *Republika*, Selasa, 31 Agustus 2010, tersedia di http://bit.ly/j4y1c7 (diakses Senin, 16 Mei 2011).

## Polisi Republik Indonesia (Polri)

Sebagaimana disebutkan di atas, bagaimana aparat kepolisian seringkali tidak mampu mengambil langkah-langkah tegas terhadap pihak-pihak yang melakukan kekerasan atas nama agama. Inilah keluhan dan kritik yang umum yang disampaikan publik mengenai rekor pemolisian pluralisme keagamaan di Indonesia.[22]

Di luar itu, sudah cukup banyak laporan dan studi yang dilakukan mengenai kaitan Polri dan kelompok milisia atau paramiliter di Indonesia, yang menyebutkan misalnya bahwa ada unsur Polri yang mendukung kelompok paramiliter atau sengaja membiarkan aksi-aksi mereka (Bubalo & Fealy 2005; Hefner 2005; Wilson 2006; Brown & Wilson 2007; Hasan 2005). Belakangan, hal ini ditunjukkan pula oleh kehadiran Kapolri sekarang, Jendral Timur Pradopo, pada saat ia menjabat sebagai Kapolda bersama Fauzi Bowo, Gubernur DKI Jakarta, pada acara ulang tahun ke-12 FPI. Kedekatan FPI dengan Timur, sebagaimana diakui Ketua Dewan Pimpinan Daerah FPI Jakarta, Salim Umar Alatas, terjalin sejak dia menjabat sebagai Kapolres Jakarta Barat (1997-1999).[23] Contoh lain kedekatan Kapolri dengan FPI adalah pada saat FPI melakukan aksi menuntut pembatalan acara Q Festival di beberapa tempat di Jakarta. Dalam aksinya, FPI menuntut pembatalan acara itu, sambil mengobrak-abrik ruang kegiatan. Atas aksi FPI tersebut, Timur Pradopo mengatakan bahwa aksi tersebut bukan ancaman.[24]

Selain pada aspek di atas, kinerja Polri juga disorot dalam kaitannya dengan kekerasan teroris di Indonesia. Sedikitnya ada tiga isu menonjol di sini. *Pertama*, sementara kinerja Polri dalam masalah ini dinilai baik, bahkan salah satu yang terbaik di dunia, dukungan publik terhadapnya masih cukup rendah dan polisi kadang dicurigai sebagai pihak yang berada di balik terjadinya aksi-aksi teroris itu sendiri. *Kedua*, ketika Polri mengambil tindakan terhadap para tersangka teroris, disinyalir terjadi banyak pelanggaran atas hak-hak asasi manusia.*Ketiga*, terkait dengan pemolisian terorisme, perlu terus dipertanyakan bagaimana proses deradikalisasi dapat berjalan

22 Selain dalam laporan-laporan kebebasan beragama, lihat juga kesaksian Lamardy (2009), Anwar (2009), dan Suaedy (2009), serta lapoarn riset LBH Jakarta dan KONTRAS (2009).

23 "FPI Mengaku Dekat dengan Timur Pradopo," *Tempointeraktif*, 6 Oktober 2010, tersedia di http://bit.ly/beb1iH(diakses Senin, 16 Mei 2011)

24 "Kapolda Anggap FPI Tidak Mengancam," *Kompas*, Selasa, 28 September 2010, tersedia di http://bit.ly/jL4TnK(diakses Senin, 16 Mei 2011).

lebih programatis, terukur, transparan, dan berorientasi pada pemecahan akar masalah, sehingga kekerasan teroris tidak terjadi dan terjadi lagi (ICG 2007).

Namun demikian, harus juga disebutkan di sini bahwa kinerja Polri kadang dipuji dalam laporan-laporan di atas, termasuk yang disampaikan Komnas HAM (lihat misalnya Panggabean & Ali-Fauzi 2011 dan Hwang, Panggabean & Ali-Fauzi 2013). Beberapa tahun lalu, misalnya, laporan Deplu AS (2009) secara khusus menyebut kemajuan berarti yang dicapai Polri dalam soal kebebasan beragama.[25] Kritik-kritik dan pujian ini menunjukkan arah yang seharusnya diambil Polri dalam mengelola pluralisme keagamaan di Tanah Air. (Hwang, Panggabean dan Ali-Fauzi 2013)

### Lembaga Otonom: Mahkamah Konstitusi dan Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Nasib pluralisme keagamaan di Indonesia juga ditentukan oleh dua lembaga otonom yang makin penting perannya di era Reformasi, yakni Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Nasional HAM (Komnas HAM). Bagaimana hubungan para pegiat pluralisme dengan kedua lembaga otonom ini?

Para pegiat kebebasan beragama pernah memanfaatkan institusi MK untuk memohon *judicial review* terhadap Undang-undang Penetapan Presiden (PNPS) No. 1/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaaan dan Penodaan Agama. Permohonan ini diajukan tujuh LSM dan empat individu, termasuk mantan Presiden RI Abdurrahman Wahid. Ada lima butir keberatan yang diajukan terhadap UU ini, yang kuncinya terdapat pada butir pertama, yakni bahwa UU ini "bertentangan dengan prinsip persamaan dalam hukum (*equality*

25 Ada empat inisiatif terpuji yang disebutkan agak detail dalam laporan ini: (1) penangkapan dan pemerjaraan Rizieq Shihab dan Munarman akibat serangan yang mereka pimpin terhadap demonstrasi damai AKKBB; (2) Inisiatif Kapolda Maluku – bersama Gubernur, pimpinan MUI setempat, Ketua Sinode Maluku, dan para pemimpin masyarakat lain – dalam meredam eskalasi konflik komunal yang terjadi akibat penodaan agama oleh seorang guru di Masohi pada Desember 2008; (3) Inisiatif Kapolda Maluku yang rajin mengunjungi masjid dan gereja untuk meningkatkan rekonsiliasi antara komunitas Kristen dan Muslim, dengan melibatkan para pemimpin agama dan masyarakat sipil; dan (4) Ketegasan Polda Sulawesi Tengah dalam mencegak perseteruan agama di Poso. Di bagian lain laporan yang sama juga disebutkan bahwa Polri kadang juga menghentikan aksi-aksi kekerasan oleh kelompok garis keras Islam, khususnya aksi-aksi sepihak "anti-maksiat" oleh FPI di bulan Ramadhan (Deplu AS 2009).

*before the law*), hak atas kebebasan beragama, meyakini keyakinan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya dan hak untuk bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun" (lihat lebih jauh dalam ILRC 2011:11-29).

Setelah melalui proses persidangan secara maraton selama tiga bulan, MK memutuskan menolak keseluruhan permohonan di atas, dengan alasan bahwa dalil-dalil yang diajukan pemohon, baik dalam pengujian formil maupun materil, tidak beralasan secara hukum. Namun keputusan ini tidak bulat, karena Hakim Harjono memberikan alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Hakim Maria Farida Indarti menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) (lihat lebih jauh Tim Penulis ILRC 2011).

Menanggapi kegagalan ini, beragam reaksi muncul di kalangan pegiat pluralisme keagamaan. Salah satunya, misalnya ICRP, melihat bahwa argumen MK untuk mempertahankan UU ini sangat dipaksakan (Tim Peneliti ICRP 2010). Sebagian kalangan lainnya berpandangan bahwa advokasi melalui jalur hukum bukan selalu merupakan pilihan terbaik, karena hal itu menjadikan konflik sangat terbuka, harus diakhiri dengan salah satu pihak yang menang dan kalah, dan dapat "membangunkan macan yang sedang tidur." Oleh karena itu, belajar dari kasus kegagalan ini, sebagian kalangan juga berpendapat bahwa advokasi pluralisme melalui jalur hukum harus dipersiapkan sematang-matangnya, karena dampaknya bersikap sangat mengingat dan berjangka panjang.

Pada 2013, dilakukan judicial review atas isu yang sama di MK, dengan fokus pada Pasal 156A KUHP. Di antara pengajunya adalah dua orang korban dari penerapan UU Anti Penodaan Agama pada tahun 2012; argumen utamanya tak menekankan pada pertentangan UU ini dengan kebebasan beragama, tapi lebih pada penggunaannya yang serampangan, yang diakibatkan oleh pasal-pasal karet dalam UU itu sendiri yang memang amat kabur bunyinya. Namun pengajuan kedua ini juga ditolak, dengan alasan-alasan yang tak jauh berbeda, dan jauh lebih singkat, dari *review* sebelumnya pada tahun 2009-2010.

Selain dengan MK, kerjasama juga dijalin antara para pegiat pluralisme dengan Komnas HAM. Sekalipun diakui berjalan cukup baik, hasil kerjasama ini tidak selamanya memuaskan karena mandat Komnas HAM sendiri terbatas. Pada 2006, misalnya, sejumlah aktivis perdamaian

di Poso, Sulawesi Tengah, mengeluarkan pernyataan pers bersama yang menegaskan bahwa Komnas HAM tidak mampu bekerja efektif dalam menangani konflik komunal dan teroris di Poso.[26] Baru-baru ini, Sidney Jones, Wakil International Crisis Group (ICG) di Indonesia yang sudah lama mendalami isu-isu keamanan dan pluralisme, juga menganggap bahwa Komnas HAM sudah tidak begitu efektif lagi.[27]

Semua ini tidak berarti bahwa kerjasama pegiat pluralisme dengan Komnas HAM tidak diperlukan lagi di masa depan. Ini hanya menunjukkan bahwa bahkan lembaga negara yang otonom seperti Komnas HAM pun memiliki keterbatasan dalam memperjuangkan pluralisme keagamaan, satu faktor yang harus diingat pegiat pluralisme.

## Partai Politik dan Parlemen

Kebijakan publik mengenai pluralisme keagamaan tentu banyak diwarnai oleh keputusan-keputusan yang dibuat para aktivis partai politik, khususnya melalui anggota mereka di parlemen. Selain ikut menyusun dan mengesahkan undang-undang, parlemen (dan partai-partai politik, dari mana anggota parlemen berasal) mempunyai kedudukan penting dalam mendorong aparat pemerintah untuk menegakkan hukum, termasuk yang mengatur hubungan antar-komunitas agama.

Terhadap para politisi di atas, pengaruh advokasi pluralisme sangat lemah dengan akses yang serba terbatas. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa para politisi terhambat oleh adagium "popularitas dulu, prinsip kemudian," yang menjadi daya dorong utama perilaku politik mereka.

Hal ini dapat dilihat dari berbagai produk perundang-undangan yang dihasilkan, yang tidak sensitif terhadap isu pluralisme keagamaan. Di tingkat pusat, beberapa undang-undang, seperti UU Kesehatan, Peradilan Agama, dan Ketentuan Halal, hanya mengakomodasi

26 Lihat Kontras, "Siaran Pers 4 Oktober 2006," tersedia di http://www.kontras.org/poso/ index.php?hal=pers& id =9 (diakses 16 Mei 2011).

27 Sidney mengusulkan agar dibentuk semacam instansi atau suatu biro pusat, yang mampu merespon cepat pengaduan masyarakat mengenai isu-isu keagamaan. Biro tersebut dapat berada di bawah Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam) yang punya wewenang untuk berkoordinasi dengan Presiden dan bersangkutan dengan keamanan. Pandangan ini disampaikan dalam acara diskusi dan peluncuran monografi Tim Yayasan Paramadina, *Problematika Pendirian Gereja di Jabodetabek*, di Jakarta, Selasa, 26 April 2011.

kepentingan masyarakat tertentu dan mendiskriminasi kelompok masyarakat lain. Adapun di tingkat daerah, banyak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mengeluarkan peraturan daerah (perda) yang bernuansa agama, khususnya Islam (Bush 2007; Ali-Fauzi dan Mujani 2009; CRCS-UGM, 2010). Dalam laporan tahunannya, CRCS mensinyalir adanya barter politik dalam pembahasan beberapa UU bernuansa agama ini (CRCS-UGM 2009:24, 73).

Selain itu, isu agama tak jarang dijadikan sebagai dagangan politik, khususnya dalam rangka memenangkan pemilukada, dalam arah yang mencederai semangat pluralisme. Para kandidat umumnya menganggap bahwa para pemilih menyalurkan suara mereka berdasarkan preferensi agamanya. Dari banyak contoh, CRCS melihat pola-pola upaya pemenangan yang memanfaatkan agama, baik dalam koalisi di antara beberapa partai, pelibatan ormas-ormas keagamaan, pemasangan calon berbeda agama, dan sebagainya (CRCS-UGM, 2011:63).

Selain itu, di beberapa tempat, isu Ahmadiyah menjadi komoditas politik. Dalam Pilkada Kota Depok, misalnya, ada indikasi bahwa beberapa calon tunduk kepada tekanan FPI, yang secara terbuka menantang para calon untuk mengeluarkan Surat Keputusan (SK) pelarangan Ahmadiyah jika terpilih. Dalam rangka ini, Ketua DPW FPI Depok Idrus Al-Gadhri menyatakan, "Para calon harus berani keluarkan SK. FPI akan datangi tiap-tiap calon, siapa yang berani mengeluarkan SK larangan bagi Ahmadiyah itu yang akan kami jagokan" (CRCS-UGM 2011:45).

Ketika terjadi kasus-kasus kekerasan atas nama agama, misalnya yang memakan korban Jamaah Ahmadiyah dan terjadi di Cikeusik, sejumlah politisi memang menyatakan keprihatinan mereka. Tapi pernyataan itu hanya berakhir dengan pernyataan dan sama sekali tidak berpengaruh terhadap kebijakan partai atau fraksi di parlemen.

Kemungkinan koalisi di antara para pegiat pluralisme keagamaan dan anggota parlemen sebenarnya cukup terbuka. Ini dicontohkan dalam perdebatan mengenai RUU Pornografi, di mana dua orang anggota Fraksi Partai Golkar (FPG) menyatakan *walk out* secara perseorangan. Keduanya merupakan anggota DPR asal Bali, Nyoman Tisnawati Karna dan Gde Sumanjaya Linggih. Sekalipun FPG sendiri

menyetujui disahkannya RUU tersebut, Tisnawati menganggap bahwa pengesahan RUU Pornografi itu terlalu tergesa-gesa.[28]

### Organisasi-organisasi Massa Islam

Pada bagian pertama di atas sudah didiskusikan posisi sentral Muhammadiyah dan NU, dua organisasi Islam terbesar di Indonesia, sebagai penjaga gerbang sikap moderat kaum Muslim di negara ini. Mengingat sentralnya peran ini, koalisi dan kemitraan para pegiat pluralisme dengan kedua organisasi ini harus terus dipertahankan, kalau bukan makin diperkuat di masa depan.

Tetapi, selain itu, yang tak kalah pentingnya adalah menjalin koalisi dan kemitraan dengan organisasi-organisasi Islam lain di luar Muhammadiyah dan NU. Yang sangat penting di antaranya adalah Al-Khairat, Nahdlatul Wathan, dan At-Thawalib. Ketiga organisasi Islam ini sudah berusia sangat tua (masing-masing didirikan pada 1930, 1937, dan 1900) dan hingga kini masih sangat berpengaruh terutama di Sulawesi, Maluku, bahkan Irian Jaya (Al-Khairat), Nusa Tenggara Barat (Nahdlatul Wathan), dan Sumatera Barat (At-Thawalib).

### Publik Terbesar Kaum Muslim: Media Massa dan Pendidikan

Pada bagian yang lalu disajikan data-data yang menunjukkan paradoks mengenai dukungan kaum Muslim Indonesia pada umumnya terhadap pluralisme: sementara dukungan elektoral mereka terhadap gagasan negara Islam cukup rendah, tingkat intoleransi mereka terhadap kalangan non-Muslim cukup tinggi. Ini menunjukkan bahwa ada masalah serius terkait toleransi kaum Muslim dalam kehidupan sehari-hari terhadap kalangan non-Muslim.

Dari segi advokasi pluralisme, data ini juga memberi isyarat bahwa kampanye pluralisme tidak cukup berhasil di tingkat kebanyakan kaum Muslim. Apakah ini terkait dengan miskinnya kampanye pluralisme lewat media-media massa, misalnya sehubungan dengan terhentinya penerbitan seperti *Syi'ar*, *Madina*, dan lainnya, atau terhentinya kerjasama JIL dengan *Jawa Pos*, tidak dapat dinyatakan dengan pasti. Yang cukup jelas, di tengah miskinnya ekspose pluralisme lewat media-

28 Lihat laporannya: "Giliran Dua Anggota FPG 'Walk Out'," *Kompas*, Kamis, 30 Oktober 2008, tersedia di http://nasional.kompas.com/read/2008/10/30/1200003/giliran.dua.anggota.fpg (diakses pada 15 Mei 2011).

media umum ini, ekspose kampanye anti-pluralisme justru berjalan kencang. Media-media massa seperti majalah *Sabili* dan *Hidayatullah*, misalnya, terus giat mendesakkan pembubaran Ahmadiyah.[29] *Sabili* juga seringkali menempatkan korban konflik agama sebagai biang keladi yang memicu aksi-aksi kekerasan. Peristiwa kekerasan di Cikeuting, Cikeusik, Temanggung dan daerah-daerah lainnya menurut *Sabili* disebabkan oleh "bandelnya sejumlah aliran sesat menistakan Islam" –dan para pelaku penyerangan justru dibela, dianggap korban rekayasa media.[30] Dan di luar media-media massa yang sudah mapan ini, kini marak juga media online baru yang menebarkan intoleransi.[31]

Para pegiat pluralisme juga sudah lama menyadari masalah ini. Akan tetapi, sehubungan dengan kemampuan mereka yang serba terbatas, pilihan yang mereka miliki untuk mengatasinya juga tidak banyak. Yang diupayakan sekarang ini adalah menggiatkan penerbitan *online* dan memperkuat advokasi melalui media-media sosial seperti Facebook dan Twitter.

Selain kemampuan mereka sendiri sangat terbatas, para pegiat pluralisme juga berpandangan bahwa media-media massa arus utama sendiri masih kurang bersahabat dengan advokasi pluralisme keagamaan ke Indonesia. Ini melahirkan beberapa inisiatif oleh lembaga-lembaga seperti Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Perhimpunan Pengembangan Media Nusantara (PPMN), Kantor Berita Radio (KBR) 68H, dan Serikat Jurnalis untuk Keberagaman (SEJUK), dalam rangka pengarusutamaan pluralisme. Inisiatif-inisiatif seperti ini bukan saja harus terus ditindaklanjuti di masa depan, tetapi juga harus diperluas jangkauannya ke wilayah-wilayah lain di luar Jakarta, tempat di mana umumnya inisiatif ini kini berlangsung.

Selain menyangkut media massa, tingginya intoleransi rerata kaum Muslim di Indonesia juga terkait dengan model dan kandungan pendidikan di sekolah-sekolah menengah. Pada tahun 2011, ada dua hasil riset, yang masing-masing dilakukan di Jakarta dan Yogyakarta,

29 "Tuntaskan Ahmadiyah Titik," *Sabili*, Selasa 26 April 2011, tersedia di http://www.sabili.co.id/resensi/sabili-terbaru-no-18-th-xviii-tuntaskan-ahmadiyah-titik (diakses pada 16 Mei 2011).

30 Lihat laporannya: "Dari Banten sampai Temanggung, Islam diinjak-injak," *Sabili*, Senin 21 Februari 2011, tersedia di http://www.sabili.co.id/resensi/sabili-terbaru-no-14-th-xviii-dari-banten-sampai-temanggung-islam-diinjak-injak(diakses pada 16 Mei 2011).

31 Beberapa di antaranya dapat dilihat pada situs-situs http://www.voa-islam.com, http://www.eramuslim.com/, http://arrahmah.com/, dan http://www.globalmuslim.web.id.

menunjukkan hal itu. Salah satu riset tersebut dilakukanLembaga Kajian Islam dan Perdamaian (LaKIP), di mana saya sendiri terlibat.[32]

Riset LaKIP itudilakukan dengan wawancara tatap-muka terhadap 993 siswa Muslim dan 590 guru Pendidikan Agama Islam (PAI), yang dipilih secara *multistage random sampling* di 10 kota (Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, Jakarta Utara, kota Depok, kota Bogor, kota Tanggerang, kota Tanggerang Selatan dan kota Bekasi). Dalam riset ini, yang dilakukan untuk mengukur sikap keberagamaan siswa dan guru agama tersebut, diperoleh beberapa temuan mengagetkan. Misalnya, rerata tingkat kesediaan siswa untuk melakukan tindak kekerasan atas nama agama sangat tinggi, 48,9%. Dalam hal ini, yang tertinggi adalah tingkat kesediaan siswa untuk melakukan kekerasan terkait penutupan atau penyegelan tempat hiburan malam, 58 persen. Sementara yang terendah adalah kesediaan untuk merusak atau menyegel rumah ibadah lain, 41,1%. Tak kalah mengejutkan, 14,2% dari mereka membenarkan aksi pengeboman Bali oleh Imam Samudera, Amrozi dan Nurdin M. Top. Yang ironis, jumlah ini sangat tinggi bila dibanding kesediaan siswa melakukan kekerasan terkait isu *non-keagamaan* seperti tawuran, yang hanya 12%. Uji statistik menunjukkan, sebab utama kesediaan tersebut adalah sikap keberagamaan yang intoleran dan konservatif, yang lebih tinggi dibanding faktor sosio-demografi atau status sosial mereka.[33]

## Dunia Usaha (Pasar)

Advokasi pluralisme keagamaan dan kemajuan dunia usaha, langsung maupun tidak, sesungguhnya memiliki hubungan penting. Ujung dari advokasi pluralisme adalah kedamaian dan keharmonisan hidup di antara warganegara, betapapun mereka memeluk agama yang berbeda. Kondisi ini sangat diharapkan oleh dunia usaha, karena di tengah-tengah kondisi seperti itulah mereka dapat mengembangkan usaha. Kondisi seperti inilah yang hilang ketika terjadi Bom Bali I dan II, misalnya, yang merusak industri turisme dan menutup lapangan kerja.

Meski memiliki keterkaitan, sejauh ini kerjasama di antara para pegiat pluralisme dengan dunia usaha di Indonesia belum terjalin secara

32 Untuk riset yang lainnya, oleh Lembaga Kajian Islam dan Sosial (LKiS), Yogyakarta, lihat laporannya dalam Hairus Salim HS. dkk. (2011).

33 Lihat juga laporan mengenai hasil riset ini dalam Rudy Harisyah Alam, “Konservatisme Keagamaan di Sekolah,” *Media Indonesia*, Senin, 7 Maret 2011.

luas. Ini tidak berarti memungkiri terdapatnya pengusaha-pengusaha tertentu yang mendukung advokasi pluralisme keagamaan, baik diam-diam maupun terbuka. Ada kesan bahwa para pegiat pluralisme cukup enggan berhubungan dengan kalangan dunia usaha, yang secara umum dianggap satu dunia yang "kotor". Namun, sejauhmana kesan ini mengandung kebenaran, hanya satu riset yang sungguh-sungguh yang mampu menjawabnya.

Terlepas dari semua itu, situasi ini patut diperbaiki di masa depan, karena para pegiat pluralisme jelas memerlukan dukungan dunia usaha, agar mereka tak terlalu tergantung pada donor asing. Apalagi jika diingat bahwa dunia usaha memiliki tanggung jawab sosial yang dapat diterjemahkan sebagai dukungan dana bagi kebaikan-kebaikan bersama.

### *(iii) Para Pesaing: Advokasi Anti-Pluralisme*

Pada bagian-bagian yang lalu sudah disinggung berbagai peristiwa yang menunjukkan menguatnya advokasi anti-pluralisme justru ketika Indonesia memasuki era Reformasi. Hal itu misalnya berbentuk terbitnya fatwa MUI yang mengharamkan sekularisme, pluralisme dan liberalisme; tumbuhnya perda-perda bernuansa Syari`ah di berbagai wilayah; terjadinya aksi-aksi kekerasan oleh kelompok-kelompok paramiliter seperti FPI dan Laskar Jihad; serta aksi-aksi kekerasan teroris atas nama Islam. Di atas juga sudah disebutkan betapa makin menguatnya ekspose anti-pluralisme, baik melalui media cetak maupun elektronik.

Dari contoh-contoh tersebut, sudah dapat diidentifikasi siapa saja mereka dan menaksir sejauhmana kekuatan mereka. Dari contoh-contoh itu juga sudah dapat dipisahkan siapa saja di antara mereka yang merupakan musuh pluralisme dan siapa pula yang merupakan pesaing atau rivalnya. Dalam rangka ini, satu-satunya standar yang harus digunakan adalah prinsip demokrasi, seperti yang sudah didiskusikan di awal tulisan ini: semua orang pada dasarnya punya hak untuk menyatakan pendapat dan beragama, kecuali jika dinyatakan dalam bentuk yang dapat menghambat realisasi hak orang lain dan dengan cara-cara kekerasan.

Terhadap kalangan ekstremis yang menjadi musuh-musuh pluralisme, para pegiat pluralisme tidak dapat lain kecuali menuntut kepada negara agar mereka ditindak setegas-tegasnya dan sekeras-kerasnya. Inilah salah satu tugas pokok negara. Dalam rangka ini,

ketidaktegasan negara harus dikritik dan dikecam, keterbatasan kemampuannya harus ditingkatkan dan diberdayakan, dan kinerjanya yang baik harus diakui dan diberi kredit.[34]

Di luar kelompok-kelompok di atas adalah kelompok-kelompok anti-pluralisme yang tidak menggunakan cara-cara kekerasan. Hak mereka untuk menyatakan pendapat, berorganisasi, dan memperjuangkan kepentingan harus dihargai. Di bawah Indonesia yang demokratis, mereka bukan musuh kalangan pluralis, melainkan pesaing atau rivalnya. Dalam hal ini, perlu disampaikan bahwa sementara, seperti disebut di atas, beberapa penerbitan berkala pegiat pluralisme telah terhenti, para pesaing mereka masih terus aktif di sini. Salah satu yang menonjol adalah junal *Islamia* yang diterbitkan oleh INSIST, yang belakangan lalu menerbitkan lembar berkala sisipan di harian *Republika, dengan* mengangkat tema-tema pegiat pluralisme namun menawarkan pandangan-pandangan yang melawan mereka.

Untuk memenangkan persaingan melawan mereka, para pegiat pluralisme perlu mengidentifikasi dan mengeksploitasi berbagai kelemahan dan keterbatasan yang ada pada mereka. Misalnya bahwa secara elektoral dan pada tingkat nasional, seperti sudah disebutkan di atas, kekuatan mereka tidak pernah menjadi kekuatan dominan yang mampu menghancurkan pluralisme keagamaan di negeri ini. Para pegiat pluralisme harus rajin mengemukakan fakta ini kepada publik, khususnya calon-calon mitra koalisi mereka di parlemen dan dunia usaha, agar dukungan mereka kepada advokasi pluralisme tidak setengah hati.

Keterbatasan lain kelompok-kelompok di atas adalah kenyataan bahwa mereka juga cukup tergantung kepada dana asing, khususnya yang berasal dari Timur Tengah, terutama lagi Arab Saudi. Dana

34 Di sini juga perlu dipertimbangkan bahwa sumberdaya kalangan Muslim ekstremis, yang membenarkan penggunaan cara-cara kekerasan, tidak tak terbatas, seperti sudah ditunjukkan beberapa riset. Pertama, banyak dilaporkan bahwa kelompok-kelompok itu memperoleh dukungan dana, persenjataan dan latihan dari kelompok-kelompok tertentu bahkan dalam jajaran aparat pemerintahan sendiri. Dukungan ini tidak abadi, dapat dihentikan kapan saja, dengan beragam alasan. Laskar Jihad, misalnya, membubarkan diri karena dukungan kepada mereka oleh kelompok militer tertentu dihentikan (Hefner 2005; Burr & Millard 2006; dan Hasan 2005). Kedua, mereka sendiri tidak selamanya satu suara dan tindakan, selalu dihantui oleh perpecahan internal. Kita sekarang tahu misalnya bahwa perselisihan mulai terjadi di antara para pendukung Jamaah Islamiyah (JI), ketika JI, di bawah Hambali, mulai membenarkan pemboman atas rumah-rumah ibadah dan masyarakat sipil. Sebagian pemimpin JI menolak kebijakan itu. Ini antara lain berpengaruh pada dukungan orang kepada aktivis JI yang sedang melarikan diri dari kejaran pemerintah. Di antara mereka ada yang berkata: "Mereka yang *berak*, kita yang membersihkan" (dikutip dalam Abas 2009:309).

bantuan asing ini, yang diyakini terkait dengan penyebaran ajaran Wahhabisme, seringkali disalurkan tanpa transparansi yang diperlukan (lihat Burr & Millard 2006; Hasan 2005).

Di luar itu, para pegiat pluralisme juga harus memanfaatkan momentum sebaik-baiknya, dalam arah yang dapat mendukung kampanye mereka. Salah satu momentum itu adalah tumbuhnya kekuatiran publik terhadap ancaman ideologi Negara Islam Indonesia (NII), yang belakangan ini terbukti banyak mengambil korban putra-putri mereka yang sedang menempuh pendidikan di sekolah-sekolah menengah atau perguruan tinggi. Ekspose secara massif pengaruh buruk ini akan merupakan kampanye yang efektif.

Akhirnya, sambil menutup bagian ini, berikut akan didiskusikan mengenai hubungan antara fatwa MUI dan kekerasan. Beberapa laporan dan opini (misalnya Setara Institute 2009; Wahid Institute 2009) menyebutkan bahwa fatwa MUI bertanggungjawab atas berlangsungnya kekerasan terhadap kelompok-kelompok minoritas. Ini isu yang sangat peka dan harus hati-hati menyikapinya. Meskipun menyadari kemungkinan dampak fatwa-fatwa itu bagi berkembangnya intoleransi agama dan pelanggaran atas kebebasan beragama, saya memandang bahwa fatwa-fatwa penyesatan MUI itu sendiri bukanpelanggaran kebebasan beragama. Pertama, secara prinsip, atas nama demokrasi dan penegakan hak warganegara untuk bebas beragama, negara atau siapa pun juga tidak boleh melarang MUI untuk mengeluarkan fatwa. Adalah hak MUI, jika bukan kewajibannya (menurut sebagian orang), untuk mengeluarkan fatwa-fatwa keagamaan, terlepas dari apa pun isi fatwa-fatwa itu. Pelanggaran kebebasan beragama baru terjadi ketika fatwa penyesatan MUI diikuti oleh aksi-aksi kekerasan yang membatasi kebebasan beragama. Dan dalam kasus ini, yang harus diidentifikasi sebagai pelanggaran bukanlah fatwa "penyesatan" itu sendiri, melainkan aksi-aksi kekerasannya. Demikian, karena kita tidak dapat menghukum pikiran atau pandangan seseorang atau kelompok; yang dapat dihukum adalah implikasi pikiran dalam bentuk aksi-aksi kekerasan.

Selain itu, sebetulnya bukanlah salah MUI jika lembaga itu begitu dominan dan mengklaim mewakili umat Islam. Jika sebagian umat Islam merasa dirugikan oleh fatwa-fatwa MUI, maka mereka harus lebih rajin menegur lembaga itu dan menggerogoti legitimasinya. Jika negara (pemerintah) lebih sering bertanya atau tunduk kepada

fatwa lembaga seperti MUI dalam memutuskan perkara seperti status Jamaah Ahmadiyah daripada kepada pandangan Komnas HAM, yang jelas berwenang untuk menangani masalah ini, maka lagi-lagi yang harus dipersalahkan bukanlah MUI itu sendiri, tetapi negara (pemerintah). Kaum pluralis harus lebih mendahulukan prinsip, desain kelembagaan, yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi, dan tidak menomorsatukan siapa melakukan apa. Dalam kasus seperti fatwa MUI, diperlukan kehati-hatian agar tidak terjatuh dalam ironi atau tragedi ini: maksud hati membela kebebasan beragama, tetapi justru membatasi kebebasan beragama pihak lain, meskipun tidak disukainya.

## Kesimpulan dan Rekomendasi

Tulisan ini ditulis dengan maksud memaparkan, mendiskusikan, dan mengevaluasi advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia dewasa ini. Advokasi di sini dilihat sebagai upaya sengaja dan terencana oleh para pegiatnya untuk memperluas dan memperdalam ruang lingkup serta pengaruh paham dan praktik pluralisme keagamaan. Di sini mereka berkompetisi dengan para pesaing dan lawan mereka, yakni kekuatan-kekuatan yang mengadvokasikan wacana dan praktik anti-pluralisme, baik dengan cara-cara damai maupun kekerasan. Kompetisi ini sendiri berlangsung tidak di ruang kosong, tapi dalam konteks Indonesia yang masih berada di era transisi menuju demokrasi penuh. Konteks ini menawarkan bukan saja sumberdaya, tapi juga hambatan bagi kedua belah pihak yang saling berkompetisi itu.

Dari paparan dan diskusi di bagian-bagian terdahulu, termasuk di Bab III, beberapa kesimpulan besar dapat ditarik. *Pertama*, advokasi sebagai alat (strategi, metode dan keterampilan) memperjuangan kepentingan yang terpinggirkan, termasuk kelompok minoritas agama dan keyakinan, sudah makin mapan dewasa ini, dengan pengalaman yang kaya sebagai bahan pelajaran. Pluralisme keagamaan sebagai tema advokasi juga sudah makin maju, selain makin kompleks, dilihat dari dukungan internasional terhadapnya, wawasan dan alat ukurnya, juga perdebatan mengenai bagaimana wawasan itu hendak diterapkan dalam politik sehari-hari. Tapi sebagai arena perjuangan, momen transisi demokrasi di mana-mana bukanlah ladang yang empuk untuk digarap dalam rangka advokasi pluralisme. Momen itu selalu menawarkan tantangan yang berat: sementara advokasi anti-pluralisme mengencang,

setelah sebelumnya dikekang oleh pemerintahan otoriter, kemampuan (dan kemauan) pemerintah menegakkan stabilitas dan aturan hukum serta menyediakan layanan publik, yang diperlukan dalam rangka efektifnya advokasi pluralisme, justru sedang lemah.

*Kedua*, para pegiat pluralisme keagamaan di Indonesia dewasa ini bekerja dalam konteks transisi demokrasi seperti disebutkan di atas: ada sumberdaya lokal dan global yang dapat mereka manfaatkan, tetapi hambatannya juga tidak kecil, yang terkait dengan situasi paradoksal transisi di Indonesia. Para pegiat itu dapat, dan hingga tingkat tertentu sudah, mengambil manfaat dari berbagai wacana dan pengalaman advokasi pluralisme di dunia untuk meningkatkan kemampuan mereka sendiri. Upaya-upaya mereka juga didukung oleh fakta bahwa rakyat Indonesia, dulu dan sekarang, mendukung pluralisme. Namun, Indonesia pasca-Reformasi adalah Indonesia yang baru saja membuka ruang bagi diartikulasikannya wacana anti-pluralisme, yang dibungkam sepanjang Orde Baru. Pada saat yang sama, wacana anti-pluralisme ini mengencang bersamaan dengan atau mungkin juga diakibatkan oleh keterbatasan kemampuan negara (pemerintah) menjalankan kewajibannya menegakkan ketertiban dan kesejahteraan sosial.

*Ketiga*, sebagai reaksi atas meningkatnya wacana anti-pluralisme di atas, berbagai organisasi yang bekerja mengadvokasi pluralisme keagamaan tumbuh di Indonesia. Mereka mencerminkan suatu gejala baru, lebih merupakan upaya kolektif (kelembagaan) ketimbang individual, dan banyak bergantung pada lembaga donor asing. Sekalipun merupakan gejala baru dan di tengah berbagai hambatan dan keterbatasan, perkembangan advokasi pluralisme mereka memperlihatkan kemajuan cukup berarti: selain bentuk-bentuk advokasi sosial dengan sasaran publik secara umum, mereka belakangan juga mulai mengembangkan bentuk-bentuk advokasi politik (termasuk yudisial) yang langsung mengarah kepada pembentukan kebijakan publik yang mendukung pluralisme keagamaan. Ini menunjukkan peningkatan kapasitas internal mereka sendiri dan pengukuhan legitimasi posisi mereka di mata publik.

*Keempat*, lingkup capaian dan pengaruh eksternal advokasi pluralisme keagamaan di Indonesia sejauh ini masih cukup terbatas. Meskipun cukup berhasil mengangkat isu pluralisme keagamaan sebagai isu publik yang harus diperhatikan, antara lain dengan rilis

laporan tahunan tentang kebebasan beragama, pengaruh advokasi mereka terhadap pembentukan kebijakan publik masih sangat terbatas. Ini ditunjukkan oleh kenyataan bahwa para pengambil dan pelaksana kebijakan publik di berbagai lapisan dan sektor pemerintahan belum sensitif terhadap isu pluralisme keagamaan.

*Kelima*, advokasi pluralisme keagamaan sangat terbuka peluang untuk dikembangkan lebih jauh jika para pegiatnya makin menyadari dan mampu memperbaiki terus kualitas advokasi mereka, dengan memperhitungkan bukan saja posisi mereka, tapi juga posisi sekutu dan *stake-holders* mereka, serta posisi para pesaing dan musuh mereka. Dengan sendirinya, karena sumberdaya tak pernah cukup, kemitraan yang erat di antara mereka dan pembentukan koalisi dengan pihak luar harus terus digalakkan.

Selanjutnya, di bawah ini saya kemukakan beberapa saran, dengan menyebut beberapa contoh yang mudah-mudahan berguna.

- Ke dalam "keluarga" sendiri, karena sumberdaya serba terbatas, seluruh anggota keluarga advokasi pluralisme keagamaan harus lebih rajin dan mempertinggi komitmen untuk saling bermitra dan memperkuat. Pengalaman AKKBB adalah contoh berharga yang perlu terus diduplikasi. Contoh lainnya lagi adalah advokasi bersama para tokoh agama, yang selalu berdampak besar, seperti ditunjukkan ketika mereka mengangkat isu "kebohongan publik Presiden SBY". Meminjam pepatah: "Bersatu kita teguh, bercerai kita runtuh."
- Ke luar, dalam rangka memperkuat aliansi dan memperluas serta memperdalam pengaruh, para pegiat advokasi pluralisme keagamaan harus bersama-sama memikirkan insentifapa – dalam jangka pendek dan panjang – yang akan diperoleh para pemangku kepentingan untuk mendukung pluralisme keagamaan. Tanpa kejelasan mengenai hal ini, mereka akan bersikap defensif, merasa menjadi pihak yang selalu diserang oleh gerakan HAM yang tidak bersahabat ("Ini bukan *kebebasan* beragama, tapi *kebablasan* beragama"). Peristiwa seperti "cuci otak" terhadap banyak siswa dan mahasiswa oleh para aktivis NII,

yang membuat banyak orangtua resah, harus benar-benar dimanfaatkan untuk menegaskan pentingnya pluralisme keagamaan. Juga momen-momen seperti ketika ayahanda Syarif, pelaku bom bunuh-diri di Polresta Cirebon, diwawancarai televisi dan menceritakan bahwa anaknya itu sudah memandangnya kafir.

- Agar memiliki legitimasi lebih kuat dan seruan mereka lebih diperhatikan, para pegiat advokasi pluralisme keagamaan harus lebih sering menawarkan jalan keluar dan kabar baik, selain kritik, kecaman dan kabar buruk, kepada sasaran advokasi mereka, khususnya aparat pemerintah. Ini krusial karena seringkali mereka yang dijadikan sasaran advokasi itu kurang punya imaginasi, pengetahuan, atau keterampilan memanfaatkan sumberdaya yang ada di tangan mereka untuk kepentingan bersama, termasuk dengan memajukan pluralisme. Dalam riset kami mengenai kontroversi pendirian gereja di Jakarta dan sekitarnya (lihat Ali-Fauzi dkk. 2011), misalnya, kami menemukan sejumlah mekanisme dengan apa FKUB mampu berperan dalam menyelesaikan kontroversi seperti itu. Mekanisme-mekanisme ini dapat diajukan ke FKUB-FKUB lain agar mereka dapat berperan dalam menyelesaikan masalah.
- Para pegiat advokasi pluralisme keagamaan harus memikirkan sebanyak mungkin pelembagaan pesan-pesan advokasi mereka ke dalam program-program baik lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta. Dalam hal ini advokasi kesetaraan gender, yakni dengan mengusahakan pengarusutamaan gender sebagai kebijakan pemerintah, yang belakangan diikuti banyak sektor swasta, adalah model advokasi yang benar-benar harus dicontoh.
- Para pegiat advokasi pluralisme keagamaan harus memikirkan sumber-sumber pendanaan dalam negeri agar berbagai kegiatan mereka dapat berlangsung kontinu dan tidak tergantung pada sumber-sumber dana asing. Dalam hal ini harus dipertimbangkan bahwa "pasar" (dunia usaha) adalah salah satu kelompok yang kepentingannya akan terganggu dengan terjadinya kekerasan atas nama agama.

## Daftar Rujukan

Affiah, Neng Dara (2009), *Muslimah Feminis, Penjelajahan Multi Identitas* (Jakarta: Nalar).

Ali, Muhamad (2003), *Teologi Pluralis Multikultural: Menghargai Kemajemukan Menjalin Kebersamaan* (Jakarta: Kompas).

Ali-Fauzi, Ihsan & Saiful Mujani (eds.) (2009), *Gerakan Kebebasan Sipil: Studi dan Advokasi Kritis atas Perda Syariah* (Jakarta: Nalar).

Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. (2009b), *Pola-pola Konflik Keagamaan di Indonesia, 1990-2008* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina, MPRK-UGM, The Asia Foundation).

Ali-Fauzi, Ihsan & Rizal Panggabean (eds.) (2009), *Demokrasi dan Kekecewaan* (Jakarta: Yayasan Paramadina dan MPRH-UGM).

--------- (2010), *Politik Identitas dan Masa Depan Pluralisme Kita* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina dan MPRK-UGM).

Ali-Fauzi, Ihsan, dkk. (2011), *Kontroversi Gereja di Jakarta* (Yogyakarta: Center for Religious and Cross-Cultural Studies, Universitas Gadjah Mada [CRCS-UGM]).

Ali-Fauzi, Ihsan & Zainal Abidin Bagir (eds.) (2011), *Dari Kosmologi ke Dialog: Mengenal Batas Pengetahuan, Menentang Fanatisme* (Jakarta: Mizan & Yayasan Paramadina).

Aspinall, Edward (2004), "Indonesia: Transformation of Civil Society and Democratic Breakthrough," dalam Mutiah Alagappa (ed.), *Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contracting Democratic Space* (Stanford: Stanford University Press).

Ayoob, Mohammed (2007), *The Many Faces of Political Islam: Religion and Politics in the Muslim World* (Ann Arbor: The University of Michigan Press).

CRCS-UGM (2009), *Laporan Tahunan: Kehidupan Beragama di Indonesia Tahun 2008* (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada).

CRCS-UGM (2010), *Laporan Tahunan: Kehidupan Beragama di Indonesia 2009* (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada).

CRCS-UGM (2011), *Laporan Tahunan: Kehidupan Beragama di Indonesia 2010* (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada).

Bagir, Zainal Abidin, dkk (2011), *Pluralisme Kewargaan: Arah Baru Politik Keragaman di Indonesia* (Yogyakarta: Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada).

Booth, Anne (1999), "Will Indonesia Break Up?" *Inside Indonesia* 59 (July-September).

Brown, David & Ian Wilson (2008), *Ethnicized Violence in Indonesia: The Betawi Brotherhood Forum in Jakarta*,Working Paper No. 145 (Perth: Murdoch University, Asia Research Center).

Brown, L. Carl (2000), *Religion and State: The Muslim Approach to Politics* (New York Columbia University Press).

Bubalo, Anthony & Greg Fealy, *Joining the Caravan*?: *The Middle East, Islamism and Indonesia* (Alexandria, New South Wales: Lowey Institute for International Policy, 2005).

Burr, Millard & Robert Collins (2006), *Alms for Jihad:Charity and Terrorism in Islamic World* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bush, Robin (2008), "Regional Sharia Regulations in Indonesia: Anomaly or Symptom?" dalam Greg Fealy & Sally White (eds.), *Expressing Islam: Islamic Life and Politics in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).

Effendy, Bahtiar (1998), *Islamdan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*, terj. Ihsan Ali-Fauzi (Jakarta: Yayasan Paramadina).

Eickelman, Dale F. & James P. Piscatori (1996), *Muslim Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Hadiwinata, Bob Sugeng (2003), *The Politics of NGOs in Indonesia: Developing Democracy and Managing a Movement* (London: Routledge-Curzon).

------- (2009), "From 'Heroes' to 'Troublemakers'?: Civil Society and

Democratization in Indonesia," dalam Marco Bünte & Andreas Ufen (eds.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia* (London: Routledge), hal. 276-293.

Hasyim, Syafiq (1999), *Menakar "Harga" Perempuan: Eksplorasi Lanjut atas Hak-hak Reproduksi Perempuan dalam Islam* (Jakarta: Mizan).

------- (2005), *Feminisme dan Fundamentalisme Islam* (Yogyakarta: LKiS).

Hasyim, Syafiq, Dadi Darmadi & Ihsan Ali-Fauzi (2008), *Modul Islam dan Multikulturalisme* (Jakarta: ICIP).

Hefner, Robert (2000), *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia* (Princeton: Princeton University Press).

------- (2005), "Muslim Democrats and Islamist Violence in Post-Soeharto Indonesia," dalam Robert W. Hefner (ed.). *Remaking Muslim Politics: Pluralism, Contestation, Democratization* (Princeton and Oxford: Princeton University Press).

Hwang, Julie Chernov (2009), *Peaceful Islamist Mobilization in the Muslim World* (New York: Palgrave).

Hwang, Julie Chernov, Rizal Panggabean & Ihsan Ali-Fauzi (2013), "The Disengagement of Jihadis in Poso, Indonesia," *Asian Survey*,Vol. 53, No. 4 (Juli-Agustus), hal. 754-777.

International Crisis Group (ICG) (2008), *Indonesia: Implikasi SKB (Surat Keputusan Bersama) tentang Ahmadiyah*, Asia Briefing No. 78 (7 Juli).

Jamhari & Jajang Jahroni (ed.) (2004), *Gerakan Salafi Radikal di Indonesia* (Jakata: Rajawali Pers).

Junaidi, Ahmad (ed.) (2011), *Menentang Tirani Mayoritas: Media dan Masyarakat di Era Kebangkitan Agama* (Jakarta: Serikat Jurnalis untuk Keberagaman [SEJUK]).

Maarif, A. Syafii (1985), *Islam dan Masalah Kenegaraan: Studi tentang Percaturan dalam Konstituante* (Jakarta: LP3ES).

Muhtadi, Burhanuddin (2011), "Demokrasi zonder Toleransi: Potret Islam Pasca Orde Baru," tulisan diskusi "Agama dan Sekularisme di Ruang Publik: Pengalaman Indonesia," Komunitas Salihara, 11 Januari.

Mujani, Saiful (2008), *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca-Orde Baru* (Jakarta: Gramedia).

Mujani, Saiful & R. William Liddle (2004), "Politics, Islam, and Public Opinion," *Journal of Democracy* 15 (1):109-123.

------- (2009), "Muslim Indonesia's Secular Democracy," *Asian Survey* 49 (4): 575-590.

Mulia, Siti Musdah (2005), *Muslimah Reformis: Perempuan Pembaharu Keagamaan* (Jakarta: Mizan).

------- (2007), *Islam dan Inspirasi Kesetaraan Gender* (Jakarta: Kibar Press).

Munawar-Rachman, Budhy (2010), *Reorientasi Pembaharuan Islam: Sekularisme, Liberalisme dan Pluralisme – Paradigma Baru Islam Indonesia* (Jakarta: Lembaga Studi Agama dan Filsafat [LSAF] dan Yayasan Wakaf Paramadina).

Munawar-Rachman, Budhy (ed.) (2010), *Membela Kebebasan Beragama: Percakapan tentang Sekularisme, Liberalisme, dan Pluralisme* (Jakarta: Lembaga Studi Agama dan Filsafat [LSAF] dan Yayasan Wakaf Paramadina).

Munhanif, Ali (1998), "Prof. Dr. A. Mukti Ali: Modernisasi Politik-Keagamaan Orde Baru," dalam Azyumardi Azra dan Saiful Umam (eds.), *Menteri-Menteri Agama RI: Biografi Sosial-Politik* (Jakarta: INIS, PPIM, dan Balitbang Depag RI).

Noer, Deliar (1973), *The Modernist Muslim Movement in Indonesia 1900-1942* (Singapore and Kuala Lumpur: Oxford University Press).

Nyman, Mikaela (2009), "Civil Society and the Challenges of the Post-Suharto Era," dalam Marco Bünte and Andreas Ufen (eds.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia* (London: Routledge).

Panggabean, Samsu Rizal (2002), "*Din*, *Dunya*, dan *Dawlah*," dalam Johan Hendrik Meuleman dan Ihsan Ali-Fauzi (eds.), *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam: Dinamika Masa Kini* (Jakarta: Ikhtiar Baru van Hoeve), hal. 45-81.

Panggabean, Samsu Rizal & Ihsan Ali-Fauzi (2011), *Polisi, Masyarakat dan Konflik Keagamaan di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Paramadina, MPRK-UGM, The Asia Foundation).

Parulian, Uli, dkk. (2008), *Menggugat Bakor PAKEM: Kajian Hukum Terhadap Pengawasan Agama dan Kepercayaan di Indonesia* (Jakarta: ILRC).

Qodir, Zuly (2007), *Islam Syariah vis a vis Negara, Ideologi Gerakan Politik di Indonesia* (Pustaka Pelajar: Yogyakarta).

Rosenblum, Nancy (2000), "Pluralism, Integralism, and Political Theories of Religious Accommodation," dalam Nancy Rosenblum (ed.), *The Obligations of Citizenship and the Demands of Faith* (Princeton: Princeton University Press).

Salim HS, Hairus, Najib Kailani & Nikmal Azekiyah (2011), *Politik Ruang Publik Sekolah: Negosiasi dan Resistensi di Sekolah Menengah Umum Negeri di Yogyakarta*(Yogyakarta: Center for Religious and Cross-cultural Studies [CRCS], Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada).

Santoso, Thomas (2002), *Kekerasan Agama Tanpa Agama* (Jakarta: Pustaka Utan Kayu).

Setara Institute (2009), *Berpihak dan Bertindak Intoleran: Intoleransi Masyarakat dan Restriksi Negara dalam Kebebasan Beragama/ Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: Setara Institute).

Sinaga, Martin Lukito, dkk. (2004), *Tafsir Ulang Perkawinan Lintas Agama: Perspektif Perempuan dan Pluralisme* (Jakarta: Kapal Perempuan).

Sirry, Mun'im, dkk. (2004), *Fikih Lintas Agama: Membangun Masyarakat Inklusif-Pluralis* (Jakarta: Yayasan Wakaf Paramadina).

Suaedy, Ahmad, dkk. (2006), *Kala Fatwa Jadi Penjara* (Jakarta: The Wahid Institute).

------- (2007), *Politisasi Agama dan Konflik Komunal: Beberapa Isu Penting di Indonesia* (Jakarta: The Wahid Institute).

------- (2009), *Islam, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia: Problematika Hak Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: The Wahid Institute).

Tim Investigasi LBH Jakarta dan Kontras (2008), *Laporan Investigasi tentang Kekerasan terhadap Jamaah Ahmadiyah Manis Lor Kuningan dan Lombok-NTB, al-Qiyadah al-Islamiyah, dan Jemaat Gereja di Bandung* (Jakarta: LBH Jakarta dan Kontras).

Tim Peneliti ICRP (2010), *Peminggiran di Seberang Pengakuan* (Jakarta: Indonesian Conference on Religion and Peace [ICRP]).

Wahid, K.H. Abdurrahman, dkk. (eds.) (2009), *Ilusi Negara Islam: Ekspansi Gerakan Islam Transformasional di Indonesia* (Jakarta: Wahid Institute, Maarif Institute & Gerakan Bineka Tunggal Ika).

Wahid Institute (2009), *Menapaki Bangsa yang Kian Retak: Laporan Tahunan Pluralisme Beragama/Berkeyakinan di Indonesia* (Jakarta: The Wahid Institute).

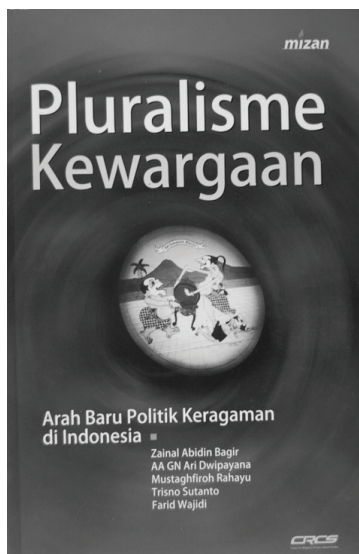
Wilson, Ian Douglas (2008), "'As Long as It's *Halal*': Islamic Preman in Jakarta," dalam Greg Fealy and Sally White (eds.), *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).

# Biodata Penulis

**Ihsan Ali-Fauzi** adalah direktur Pusat Studi Agama dan Demokrasi, PUSAD Paramadina dan staf pengajar pada Paramadina Graduate School, Jakarta. Selain di IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, ia juga pernah belajar sejarah dan ilmu politik pada Ohio University, Athens, dan The Ohio State University (OSU), Colombus, keduanya di Amerika Serikat. Di antara publikasi terakhirnya adalah buku yang ditulis bersama Rizal Panggabean, *Merawat Kebersamaan: Pemolisian Kebebasan Beragama di Indonesia* (2012), dan *Kontroversi Gereja di Jakarta* (2011, bersama beberapa penulis lain). Artikel karyanya yang baru terbit (ditulis bersama Julie Chernov Hwang dan Rizal Panggabean) adalah "The Disengagement of Jihadis in Poso, Indonesia", yang terbit di *Asian Survey*, Vol.53, No. 4, h. 754–777 (University of California, 2013)

**Zainal Abidin Bagir** adalah Ketua Program Studi Agama dan Lintas Budaya, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (Center for Religious and Cross-cultural Studies/CRCS). Studi lanjutnya ditempuh di International Institute of Islamic Thought and Civilization (ISTAC), Kuala Lumpur, dan Indiana University, AS. Di antara karyanya adalah sebagai penyunting *Pluralisme Kewargaan: Arah baru Politik Keragaman di Indonesia* (2011), "Interreligious dialogue in Indonesia" (*Oxford Islamic Studies Online*) dan "Defamation of Religion Law in Post-*Reformasi* Indonesia: Is Revision Possible?" (*Australian Journal of Asian Law*, 2013). Sejak 2008 ia adalah Regional Coordinator untuk Indonesia dari Pluralism Knowledge Programme. Bidang lain yang digelutinya (lewat pengajaran dan penelitian) adalah sains dan agama, khususnya Islam.

**Robert W. Hefner** adalah profesor antropologi dan direktur Institute on Culture, Religion, and World Affairs (CURA), Boston University. Ia telah melakukan riset mengenai budaya, politik, dan pendidikan Muslim sejak tahun 1980an. Selama karir panjangnya ia telah memimpin belasan projek penelitian dan konferensi internasional. Di antara bukunya yang termasyhur adalah *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia* (2000); buku lebih baru yang disuntingnya adalah *Shari`a Politics: Law and Society in the Modern Muslim World* (2011) dan beberapa buku lain tentang pendidikan Muslim. Sebelum itu dua buku yang ditulisnya berdasarkan riset di Indonesia adalah *The Political Economy of Mountain Java: An Interpretive History* (1990) dan *Hindu Javanese: Tengger Tradition and Islam* (1985). Banyak di antara karyanya yang telah diterjemahkan ke bahasa Indonesia.

# Buku-buku
# yang telah diterbitkan

**PLURALISME KEWARGAAN**

Permasalahan mengenai keragaman (agama, budaya, adat, bahasa, dan sebagainya) telah ada sejak awal sejarah Indonesia, dan sesuai dengan dinamika sosial-politik setiap periode sejarah, masalah-masalah itu mengambil bentuk berbeda-beda. Dalam perkembangan terakhirnya, gejala ini tak bisa dilepaskan dengan makin terbuka luasnya ruang kebebasan setelah Reformasi 1998.

Meskipun secara umum bisa dikatakan bahwa hubungan antarkomunitas agama di Indonesia berjalan dengan cukup baik, tak bisa dipungkiri bahwa masih ada banyak masalah yang serius, sebagiannya bahkan sampai pada kekerasan fisik. Memahami banyak persoalan menyangkut agama kini terkait dengan menguatnya identitas keagamaan dan politik identitas, buku ini berbicara tentang pluralisme kewargaan, yang berangkat dari pemahaman orang atau kelompok beragama dalam identitasnya sebagai warga negara. Sementara wacana pluralisme agama beberapa tahun terakhir ini diramaikan dengan pembicaraan filosofis dan teologis yang menyangkut sikap terhadap ajaran keagamaan yang berbeda-beda, fokus buku ini adalah pada tata kelola masyarakat yang beragam.

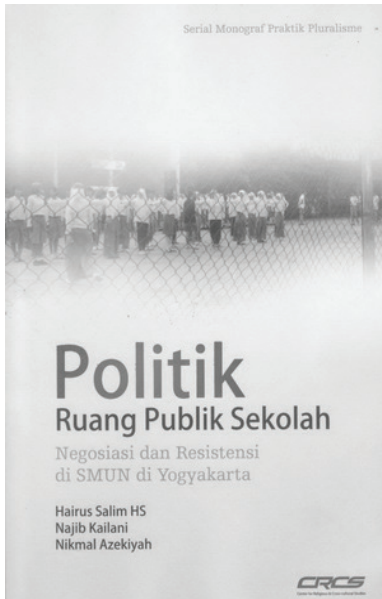
Buku ini diawali dengan pembahasan teoretis, dengan ilustrasi kasus-kasus Indonesia, mengenai pluralisme kewargaan, termasuk secara khusus posisi perempuan dalam wacana mengenai akomodasi keragaman. Berikutnya di antara isu yang lebih spesifik dibahas di sini adalah kerukunan dan politik perukunan di Indonesia sejak masa Orde Baru, yang menjadi paradigma pengaturan agama dalam ranah kebijakan publik dan belum banyak berubah hingga kini; keterlibatan agama dalam pemilihan kepala daerah yang merupakan konsekuensi desentralisasi; dan, yang belum banyak dibahas, isu tentang kaum muda dan pluralisme kewargaan dalam kontestasi keagamaan di ruang publik sekolah.

Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

**DIALOG ANTAR UMAT BERAGAMA: GAGASAN DAN PRAKTIK DI INDONESIA**

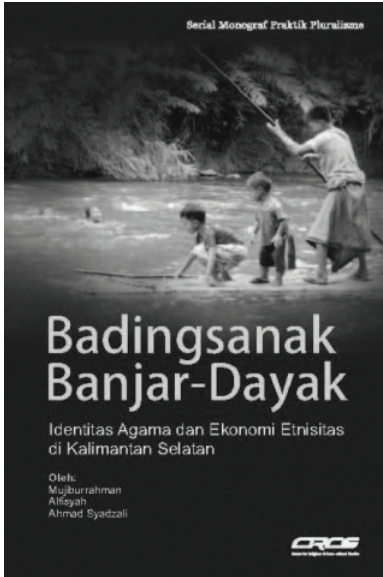
Dibanding banyak negara lain di Asia maupun dunia, Indonesia telah memiliki sejarah panjang praktik dialog antar umat beragama. Dialog sebagai aktivitas yang terlembagakan di Indonesia telah dimulai sejak 1960-an, dipromosikan dengan gencar oleh pemerintah, dilakukan pada tingkat masyarakat dan dikembangkan dalam dunia akademis. Sementara dialog telah sering dilakukan dan banyak gagasan mengenai dialog dikembangkan, namun kajian mengenai praktik dialog tersebut belum jamak. Buku ini ingin mencatat pengalaman amat kaya tersebut dan sedikit banyak mensistematisasikannya, tanpa bertendensi menyajikan dokumentasi yang lengkap. Berdasarkan seleksi atas sebagian aktivitas yang dilakukan pada wilayah-wilayah dialog yang berbeda, buku ini mencoba menelusuri ragam dialog yang telah terjadi, dan memilah mana yang masih dapat dikembangkan untuk masa depan.

Diharapkan juga melalui buku ini, para pelaku dialog sendiri, baik perseorangan maupun lembaga-lembaga masyarakat sipil, dan juga pihak pemerintah yang menaruh perhatian pada dialog, dapat memperoleh gambaran besar, semacam peta tentang dialog antar umat beragama

Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

**POLITIK RUANG PUBLIK SEKOLAH**

Salah satu perkembangan setelah Reformasi adalah terbukanya ruang-ruang yang lebih luas untuk ekspresi keberagamaan. Ini benar termasuk di sekolah-sekolah umum. Buku ini melihat bagaimana sekolah sebagai ruang publik yang bebas untuk semua golongan siswa, kini hendak, dan sebagian telah ditafsirkan dan dibentuk berdasarkan paham dan kepentingan satu golongan saja.

Penelitian yang dilakukan di tiga SMUN di Yogyakarta ini menelusuri praktik dominasi ruang publik itu dan dampaknya, serta mengapa dan bagaimana dominasi itu ditandingi, dilawan, dipermainkan, dinegosiasi, dan dipertanyakan oleh para siswa sendiri. Praktik-praktik resistensi ini merupakan satu contoh pembelajaran pluralisme, yaitu dalam membangun ruang publik yang lebih terbuka, sehat, dan demokratis. Kajian ini juga diharapkan memperkaya kajian mengenai anak muda (youth studies) yang selama ini banyak mengabaikan fenomena yang berkaitan dan yang berada di lingkungan keagamaan.

Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

## BADINGSANAK BANJAR-DAYAK

Menyebut etnis Dayak pada hari-hari ini barangkali lebih gampang membangkitkan imajinasi yang tidak mengenakkan di pikiran banyak orang, terutama setelah sejumlah konflik komunal berdarah yang melibatkan etnis ini dalam kurang lebih sepuluh tahun terakhir. Monograf Badingsanak Banjar-Dayak Identitas Agama dan Ekonomi Etnisitas di Kalimantan Selatan ini menyajikan sesuatu yang lain, yakni kemampuan orang Dayak Meratus (dan juga orang Banjar) membangun kapasitas mereka untuk hidup berdampingan secara damai dalam kondisi yang tidak sepenuhnya memuaskan.

Penelitian ini berusaha melihat relasi antara etnis Dayak dan Banjar, bagaimana negosiasi-negosiasi identitas terjadi di antara keduanya, dan kaitannya dengan berbagai faktor yang dapat menyebabkan terciptanya hubungan baik antara etnis Dayak Meratus dan Banjar atau, sebaliknya, potensi-potensi yang dapat menimbulkan konflik antarkedua etnis tersebut. Di desa Loksado, dengan komposisi penduduk yang menganut tiga agama relatif seimbang, konflik dan negosiasi identitas cenderung lebih menonjol.

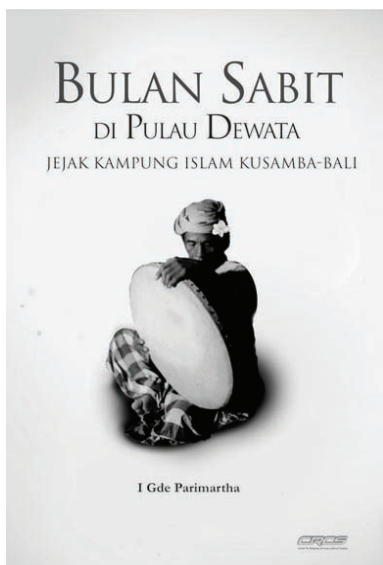
Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

**KONTROVERSI GEREJA DI JAKARTA**

Problem pendirian gereja sudah lama menjadi duri dalam daging hubungan antarumat beragama di Indonesia. Berbagai rezim pemerintahan berganti, aturan pun direvisi, namun persoalan ini tak pernah selesai. Yang mengkhawatirkan adalah ketegangan sosial yang kerap ditimbulkannya, bahkan menjadi kekerasan. Setelah era Reformasi, upaya baik pemerintah lewat Peraturan Bersama Menteri (2006) dan pendirian Forum Kerukunan Umat Beragama, juga tetap belum dapat menyelesaikan persoalan ini. Ada banyak faktor lain yang perlu ditelisik lebih teliti.

Tim peneliti dari Yayasan Paramadina bekerjasama dengan Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik Universitas Gadjah Mada (MPRK-UGM) dan Indonesian Conference on Religion and Peace (ICRP) berusaha mengkaji persoalan itu lewat penelitian tentang problematika pendirian gereja di wilayah Jakarta dan sekitarnya dan bertujuan melihat faktor-faktor yang berperan baik dalam menginisiasi maupun menyelesaikan konflik terkait rumah ibadah. Walau kajian ini baru merupakan analisis pendahuluan, dan sampelnya terbatas, namun beberapa kesimpulan yang ditarik dapat menjadi pelajaran berharga bagi perjuangan menegakkan "pluralisme kewargaan". Selain aspek regulasi negara yang memang masih bermasalah, penelitian ini juga menemukan bahwa resistensi terhadap gereja lebih banyak disebabkan kurangnya komunikasi, provokasi, maupun intimidasi yang dilakukan oleh kelompok-kelompok tertentu.

Ini mengisyaratkan pentingnya dibangun inisiatif warga guna membangun jalinan persahabatan dan saling menegosiasikan perbedaan sehingga mereka dapat mengembangkan aturan main yang memberi kemaslahatan bersama bagi setiap kelompok.

Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

## BULAN SABIT DI PULAU DEWATA

### Jejak Kampung Islam Kusamba-Bali

Tragedi bom di Kuta 2002 dan Jimbaran 2005 mengusik kenyamanan hidup muslim di Bali. Orang Bali pun berhati-hati dengan pendatang. Kekhawatiran munculnya ketegangan sosial dan agama selalu muncul. Akibatnya, interaksi sosial Muslim-Hindu sedikit berjarak. Kalau sudah demikian, hidup dalam kemajemukan budaya dan agama kembali diuji.

Penelitian dalam buku ini menunjukkan muslim di Bali dapat berinteraksi dan memperoleh ruang yang baik. Buku ini bukan hanya mengajak menelusuri jejak kehidupan komunitas (kampung) Islam di Bali, namun juga menelisik sejauh mana warga muslim mempunyai ruang publik; pola komunikasi, interaksi, dan institusional, antara warga muslim dengan warga Bali.

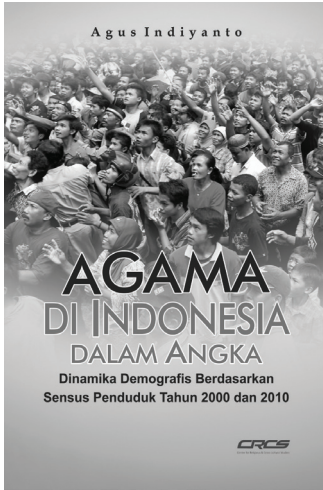
Kajian ini menarik kesimpulan bahwa kelompok minoritas di Bali diberi ruang kenyamanan dalam kantong otonomi komunitas. DI tengah menguatnya ethnosizing politik lokal, warga muslim minoritas diberi ruang untuk mengaktualisasi aspirasi politik mereka dalam kantong komunal yang disebut Kampung di Bali. Kampung dapat bertahan karena Bali sejak lama menerapkan model pemerintahan ganda (dual system) di level dasar: desa adat dan desa dinas. Desa adat merupakan representasi dari desa Hindu yang bersifat eksklusif. Desa dinas adalah desa yang memberikan pelayanan administratif kepada semua warga tanpa membedakan latar belakang agama.

Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

## LAPORAN TAHUNAN KEHIDUPAN BERAGAMA DI INDONESIA (2008 – 2012)

Laporan Tahunan Kehidupan Beragama di Indonesia, yang telah diterbit-kan sejak 2009, bertujuan untuk mendokumentasikan dan menganalisis peristiwa-peristiwa terkait agama di Indonesia selama setahun. "Kehidupan beragama" dipahami lebih pada hubungan antar komunitas keagamaan dan hubungan mereka dengan negara. Analisis tahunan ini diharapkan memberikan pengetahuan lebih baik mengenai realitas keagamaan di Indonesia dan, dengan demikian, membantu pencarian cara-cara pemecahan masalahnya.

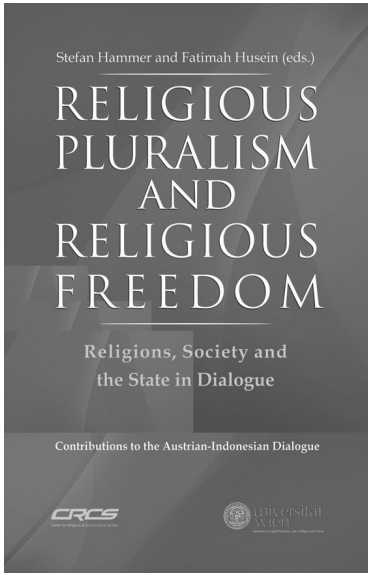
Perpektif pluralisme kewargaan yang digunakan di sini mengangkat isu-isu terkait kebebasan beragama, namun juga cara-cara pengakuan dan akomodasi keragaman dalam kerangka masyarakat majemuk yang demokratis dan berkeadilan. Secara lebih khusus, Laporan Tahunan memberikan perhatian pada penjagaan lokus pluralisme, yaitu ruang publik yang bebas, aman dan dapat diakses warga negara. Sejak tahun 2009, beberapa isu yang mendapat perhatian khusus di antaranya adalah: demografi keagamaan, agama dalam kebijakan publik, isu-isu kontroversial seperti pendirian rumah ibadah dan penodaan agama, dan agama dalam politik lokal.

Dapat diunduh di http://crcs.ugm.ac.id/

## AGAMA DI INDONESIA DALAM ANGKA

### Dinamika Demografis Berdasarkan Sensus Penduduk Tahun 2000 dan 2010

Data sensus penduduk memberikan gambaran tentang situasi kependudukan dalam periode tertentu. Gambaran tersebut juga dapat memberikan konteks untuk memahami berbagai persoalan sosial yang melibatkan identitas etnis maupun agama, misalnya seputar kompetisi untuk mendapatkan lapangan kerja dan sumberdaya ekonomi. Gesekan-gesekan antarkelompok tidak selalu berawal dan persoalan perbedaam keyakinan agama, tetapi masuknya unsur sentiment agama bisa memperparah konflik yang sedang berlangsung. Belajar dari hal tersebut, kendati perbedaan agama dan keyakinan merupakan hal yang wajar dalam masyarakat, semua pihak perlu memiliki kesadaran untuk tetap menjaga dan merawat hubungan antarumat beragama.

Monografi ini secara khusus bertujuan untuk memberikan konteks demografis pluralitas realitas kehidupan beragama, untuk memahami berbagai persoalan sosial politik yang terjadi di berbagai tempat di Indonesia. Dengan mengacu pada data Sensus Penduduk 2000 dan Sensus Penduduk 2010, yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik Indonesia, kajian ini menjelaskan dinamika hubungan antarpemeluk agama di Indonesia pada kurun waktu tersebut. Adapun semangat yang melatarbelakangi lahirnya monografi ini adalah keinginan untuk memperlihatkan kenyataan Indonesia sebagai negara yang plural dalam hal agama.

Serial Praktik Pluralisme diteritkan oleh Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies/ CRCS), Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Dalam serial ini diterbitkan buku dan beberapa monograf yang merupakan hasil penelitian di beberapa wilayah di Indonesia mengenai praktik pluralisme dalam masyarakat.

## RELIGIOUS PLURALISM AND RELIGIOUS FREEDOM

### Religions, Society and the State in Dialogue

In an environment of increasing religious pluralism, the State's responsibility for the protection of equal religious freedom for all is gaining in importance. Yet the more religion tends to assert a public role, the more the State must be able to count on the recognition by religions themselves of religious pluralism and religious freedom also for others. This requires an opening of religions not only towards each other, but also towards modernity and its paradigms of legitimacy. Only then can religions assume their share in answering the growing need for dialogue that engages not only religious communities but also civil society at large, and the State.

This volume comprises papers, panel statements, and lectures presented and discussed on the occasion of the 2nd Indonesian-Austrian Dialogue Symposium held in Yogyakarta on 22-24 September 2010 as well as during the 3rd Austrian-Indonesian Dialogue Symposium held in Vienna and Salzburg on 6-11 June 2011. The various issues dealt with in this volume reflect the multiple dimensions in which religion can and indeed does acquire heightened significance in today's world. What emerges from all this is the growing need for dialogue that engages not only religious communities but also civil society and the democratic public at large, as well as political actors.

Available for download at http://crcs.ugm.ac.id/

# MENGELOLA KERAGAMAN DAN KEBEBASAN BERAGAMA

Buku ini adalah buku pertama dari serial penerbitan yang melihat persoalan keragaman agama di Indonesia saat ini dan advokasi untuk itu. Dalam bab pendahuluannya, Zainal Abidin Bagir memetakan persoalan-persoalan keragaman di Indonesia masa transisi demokrasi dan juga advokasinya. Robert Hefner melihat konteks historis isu kebebasan beragama dan pengelolaan keragaman sejak masa kemerdekaan, dan menarik pelajaran teoretis dari sejarah itu. Ihsan Ali-Fauzi mematok beberapa acuan normatif, menggambarkan arenanya, dan membahas dengan cukup terinci aktor, sekutu dan pesaing advokasi itu. Dengan itu, buku ini berharap dapat memberikan gambaran tentang advokasi untuk pluralisme dan kebebasan beragama di Indonesia yang agak menyeluruh meskipun singkat dan menyediakan kerangka konseptual guna memahaminya. Buku Kedua yang terbit bersama buku ini merupakan refleksi beberapa kerja advokasi tersebut, dan secara lebih spesifik melihat perbedaan, dan ketegangan, di antara beberapa pendekatan advokasi dan kemungkinan titik temunya.

Program Studi Agama dan Lintas Budaya (Center for Religious and Cross-cultural Studies atau CRCS) adalah program S-2 di Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia yang didirikan tahun 2000. Tiga wilayah studi yang menjadi fokus pengajaran dan penelitian di CRCS adalah hubungan antaragama, agama dan budaya lokal, dan agama dan isu-isu kontemporer. Melalui aktivitas akademik, penelitian dan pendidikan publik, CRCS bertujuan mengembangkan studi agama dan pemahaman mengenai dinamika kehidupan agama dalam isu-isu kemasyarakatan, untuk pembangunan masyarakat multikultural yang demokratis dan berkeadilan. Informasi lebih lanjut mengenai CRCS dapat dilihat di http://www.crcs.ugm.ac.id.

*Center for Religious and Cross-cultural Studies*
**Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada**
www.crcs.ugm.ac.id

ISBN 978-602-17781-5-9
9 786021 778159